

# バブル経済崩壊後における札幌市の福祉予算

平 井 廣 一

## バブル経済崩壊後における札幌市の福祉予算

平井 廣一

### 目次

- はじめに
- I 市民経済計算からみた札幌市経済
- II 市財政の構造
- III 福祉予算の構造
- 結びにかえて

### 〔要旨〕

1990年にいわゆるバブル経済が崩壊し、札幌市の経済も大きな打撃を受けて長い不況期に入った。しかも、市経済の付加価値生産は、所得の伸びが鈍いサービス業と卸小売業にその多くを依存している。したがって、市の歳入において重要な地位にある市税、とりわけ市民税の伸び率は低く、その一方で社会福祉関係費は増加の一途をたどった。また福祉関係予算のうち、扶助費が増加したことで、政策予算が圧迫されて財政の硬直化が進行した。

### はじめに

本稿は、戦後の日本経済を大きく転換させたバブル経済の崩壊後における札幌市の福祉予算の構造とその特質を明らかにすることを課題とする。

戦後の日本経済は、1955年頃から始まる高度経済成長が73年のオイルショックで中断し、その後85年のプラザ合意による内需拡大策とそれを支えた日銀の金融緩和がいわゆるバブル経済を誘発した。しかし89年12月に3万9000円という史上空前の高値をつけた株価は、翌90年1月から一挙に暴落した。バブル経済の崩壊である。

その後の日本経済は、「失われた10年」あるいは「失われた15年」と呼ばれる長いデフレ期を迎えることになる。この間、円高による産業の空洞化が指摘され、1997年にはアジア通貨危機が発生、国内では拓銀や山一證券が破綻した。銀行再編が加速し、いわゆるメ

ガバンクが誕生する。08年に入ると、リーマンショックによって株価は一時7000円を割り込み、11年の東日本大震災によって日本経済はふたたび試練を受けることになる。

バブル経済崩壊後、政府は景気浮揚策としての公共事業と少子高齢化対策に巨額の財政資金を投入した。その結果国債残高は際限なく膨張し、財政再建が喫緊の課題となった。「税と社会福祉の一体改革」とは、こうした財政危機の救済策として打ち出された政策に他ならない。

政府による財政再建は、多額の福祉予算を計上する地方自治体の財政に影響を与えずにはおかない。地方財政においても、福祉予算の膨張が加速しする一方で、自主財源の不足が深刻化して行財政改革が繰り返し提起される。以下、バブル経済崩壊以降の札幌市の福祉予算はどのように展開し、どのような課題が浮かび上がってきたのかを、市民経済計算を踏まえて検討する。

---

キーワード：札幌市財政、社会福祉費、扶助費

## I 市民経済計算からみた札幌市経済

表1は、札幌市の「市長政策室政策企画部」及び「まちづくり政策局政策企画課<sup>①</sup>」が、国民経済計算の手法を用いて推計・公表した『札幌市民経済計算年報』の平成24・26年度版によって、1990年度～2014年度<sup>②</sup>の各産業で生産される付加価値額の推移を見たものである。ただし、同表は物価指数を考慮した実質額で、上部が平成24年版、下部が26年版に依っているため、2001年度までは金額が二分されて連続していないことに留意する必要がある。

いうまでもなく、各産業（企業等）が生み出した付加価値は、雇用者所得（賃金）、営業利潤（法人税をふくむ）、間接税及び固定資本減耗に分配され、このうち企業等の従業員の賃金や役員の給与・賞与等所得には所得税が課税される。また市民税（市町村民税）には、個人市民税と法人市民税があり、それぞれ均等割と所得割（個人）及び法人割（法

人）がある（後掲表6）。このうち所得割と法人割の課税標準は個人及び法人の所得である。したがって、市税額は市内の産業で生み出された付加価値額に規定される。

表1によれば、第1に、札幌市の経済成長率は、1996年度までプラスの数値が続き、ある程度の成長が維持できていたことを示している。この期間の日本国内の成長率は、同表によれば1990年の6.2%が翌91年度には2.3%と激減していることから、この年度からバブル崩壊が始まったと考えられる。

したがって札幌市の経済はバブル崩壊の影響を受けるのが比較的遅れ、95～96年度まで持ちこたえていたとも推測できる。しかし翌97年度から一気にマイナスに転じ、その後日本経済が2002年度からプラスの成長を記録しても、市経済は低迷が続いている。2008年のリーマンショックによって同年度の日本経済の成長率は-3.8%と大きく落ち込み、札幌市の成長率も-2.3%と前後最大の下げ幅を記録した。総じて市の経済成長率は、バブル

表1 業種別市内総生産（実質）

(10億円%)

	農林水産業	製造業	建設業	卸売小売業	金融保険業	不動産業	運輸業	情報通信業	サービス業	政府サービス生産	その他も計	成長率	国内成長率
1990	5 (0.1)	376 (6.4)	798 (13.5)	1,320 (22.4)	244 (4.1)	795 (13.5)	508 (8.6)	-	1,264 (21.4)	508 (8.6)	5,893		
1991	5 (0.1)	380 (6.1)	728 (11.8)	1,430 (23.1)	265 (4.3)	844 (13.6)	550 (8.9)	-	1,366 (22.1)	541 (8.7)	6,188	5.0	6.2
1992	5 (0.1)	369 (5.8)	694 (10.9)	1,433 (22.6)	286 (4.5)	901 (14.2)	570 (9.0)	-	1,463 (23.1)	562 (8.9)	6,342	2.5	2.3
1993	6 (0.1)	341 (5.2)	736 (11.2)	1,452 (22.2)	307 (4.7)	955 (14.6)	589 (9.0)	-	1,539 (23.5)	574 (8.8)	6,544	3.2	0.7
1994	6 (0.1)	335 (5.0)	731 (10.8)	1,526 (22.6)	341 (5.1)	956 (14.2)	634 (9.4)	-	1,580 (23.4)	593 (8.8)	6,748	3.1	-0.5
1995	6 (0.1)	319 (4.6)	725 (10.4)	1,707 (24.4)	345 (4.9)	951 (13.6)	664 (9.5)	-	1,657 (23.7)	609 (8.7)	7,001	3.7	3.5
1996	6 (0.1)	334 (4.7)	781 (11.0)	1,622 (22.8)	370 (5.2)	963 (13.5)	648 (9.1)	-	1,764 (24.8)	622 (8.7)	7,119	1.7	2.7
1997	6 (0.1)	336 (4.7)	755 (10.7)	1,619 (22.9)	383 (5.4)	974 (13.8)	621 (8.8)	-	1,768 (25.0)	633 (8.9)	7,083	-0.5	0.0
1998	6 (0.1)	341 (4.8)	726 (10.3)	1,587 (22.5)	352 (5.0)	977 (13.8)	597 (8.5)	-	1,800 (25.5)	644 (9.1)	7,055	-0.4	-0.8
1999	6 (0.1)	325 (4.6)	748 (10.6)	1,587 (22.5)	361 (5.1)	977 (13.9)	568 (8.1)	-	1,800 (25.6)	650 (9.2)	7,043	-0.2	0.7
2000	6 (0.1)	313 (4.4)	701 (9.9)	1,630 (23.1)	380 (5.4)	993 (14.1)	561 (8.0)	-	1,808 (25.6)	657 (9.3)	7,051	0.1	2.5
2001	6 (0.1)	299 (4.3)	637 (9.1)	1,631 (23.4)	400 (5.7)	1,007 (14.4)	549 (7.9)	-	1,801 (25.8)	654 (9.4)	6,979	-1.0	-0.6
2001	4 (0.1)	248 (3.7)	595 (9.0)	1,450 (21.9)	461 (7.0)	850 (12.8)	379 (5.7)	380 (5.7)	1,410 (21.3)	602 (9.1)	6,623		
2002	5 (0.1)	235 (3.6)	557 (8.5)	1,403 (21.3)	456 (6.9)	860 (13.1)	385 (5.9)	394 (6.0)	1,434 (21.8)	592 (9.0)	6,579	-0.7	0.9
2003	5 (0.1)	227 (3.4)	514 (7.7)	1,437 (21.7)	446 (6.7)	874 (13.2)	397 (6.0)	405 (6.1)	1,453 (21.9)	606 (9.1)	6,633	0.8	2.1
2004	5 (0.1)	235 (3.5)	501 (7.5)	1,388 (20.9)	432 (6.5)	905 (13.6)	408 (6.1)	405 (6.1)	1,483 (22.3)	604 (9.1)	6,650	0.3	1.5
2005	7 (0.1)	234 (3.5)	503 (7.5)	1,300 (19.5)	444 (6.7)	936 (14.0)	407 (6.1)	420 (6.3)	1,529 (22.9)	596 (8.9)	6,673	0.3	2.1
2006	7 (0.1)	220 (3.3)	485 (7.4)	1,141 (17.3)	436 (6.6)	972 (14.8)	419 (6.4)	437 (6.6)	1,577 (23.9)	580 (8.8)	6,586	-1.3	1.4
2007	7 (0.1)	240 (3.6)	428 (6.5)	1,069 (16.1)	444 (6.7)	985 (14.9)	435 (6.6)	443 (6.7)	1,688 (25.5)	580 (8.8)	6,623	0.6	1.2
2008	7 (0.1)	209 (3.2)	370 (5.7)	1,002 (15.5)	370 (5.7)	1,001 (15.5)	425 (6.6)	442 (6.8)	1,736 (26.8)	605 (9.4)	6,468	-2.3	-3.5
2009	6 (0.1)	184 (2.9)	368 (5.7)	1,002 (15.6)	388 (6.1)	1,003 (15.7)	410 (6.4)	424 (6.6)	1,700 (26.5)	590 (9.2)	6,404	-1.0	-2.2
2010	6 (0.1)	101 (1.6)	391 (6.1)	1,006 (15.6)	387 (6.0)	1,012 (15.7)	385 (6.0)	437 (6.8)	1,710 (26.5)	585 (9.1)	6,445	0.6	3.2
2011	7 (0.1)	215 (3.3)	404 (6.2)	992 (15.2)	373 (5.7)	1,036 (15.9)	390 (6.0)	463 (7.1)	1,729 (26.5)	580 (8.9)	6,534	1.4	0.5
2012	6 (0.1)	213 (3.2)	436 (6.6)	996 (15.2)	382 (5.8)	1,046 (15.9)	367 (5.6)	465 (7.1)	1,745 (26.6)	580 (8.8)	6,563	0.4	0.9
2013	6 (0.1)	220 (3.3)	463 (6.9)	997 (14.8)	408 (6.1)	1,048 (15.6)	378 (5.6)	481 (7.2)	1,813 (27.0)	576 (8.6)	6,721	2.4	2.6
2014	6 (0.1)	216 (3.2)	463 (6.9)	968 (14.5)	415 (6.2)	1,058 (15.9)	361 (5.4)	474 (7.1)	1,784 (26.7)	571 (8.6)	6,675	-0.7	-0.4

出所：「札幌市民経済計算年報」平成24年度・平成26年度、内閣府「国民経済計算年報」（備考）

① 2001年を境に、上段は平成24年度版、下段は平成26年度版による。

② 情報通信業は2001年度までは運輸業に含まれる。

崩壊以降低迷を続け、その後の日本経済の回復期にあっても、その恩恵には浴していないといつてよい。

第2に、製造業の生み出す付加価値が全体としては極めて低位でとどまっていることである。すなわち、1994年度には曲がりなりにも5%を維持していたが、その後は一貫して低下を続け、2014年度はわずか3.2%にまで落ち込んでいる。

第3に、全体のウェイトを落としている最大の業種が卸売小売業であり、バブル崩壊後も1990年代は23%程度のウェイトを保っていたが、2001年度の21.9%が14年度では14.5%と7.4ポイントも低下している。

一方、サービス業は2001年度までは漸増し、統計の非連続を考慮しても、2001年度から2014年度まで5.4ポイントの増加を見せている。つまりこの間の卸売小売業のウェイトの低下の大部分をサービス業の増加分が補完していることになる。

製造業、卸売小売業、サービス業以外の産業については、建設業が1999年度までは10%を超える地位にあったが、公共事業発注の減少によってそれ以降は急激にウェイトを低下させている。後に触れるように、バブル崩壊後の市財政において、それまで目的別歳出科目の首位にあった土木費のウェイトは急速に低下し、その結果付加価値生産においても建設業の地位が低下していくのである。その他、金融保険業と不動産業はほぼ横ばい、情報通信業は漸増している。

市経済に於けるサービス業の地位に関しては、平成24年度版『年報』の解説が、札幌市は全国に比べて「サービス業」の構成比が高く、その反面「製造業」が低いと指摘している。すなわち、札幌市の2014年度のサービス業のウェイトを北海道及び全国の数値と比較すると、札幌市の26.6%に対して、北海道は22.1%、全国は19.8%となっている。さらに製造業では、札幌市が3.2%に対して、北海

道は8.6%、全国は18.1%である<sup>(3)</sup>。いかに札幌市の経済がサービス業に依存し、その反面で製造業の基盤が弱いかが歴然としている。つまり全国的に見ても札幌市は「経済のサービス化」が顕著である。

一般に、サービス業とは、教育、研究、医療・保健、その他公共サービス、広告業、物品賃貸業、娯楽業、飲食店、旅館、その他宿泊所、洗濯・理容・浴場業を指し、雇用の面ではパートタイマーや女性比率が高いといわれる。

表2は、日本の1990年代と2000年代の産業別従業員数と人件費（労働コスト）の10年間の平均伸び率、及びパート・女性比率を比較したものである。

あらかじめサービス業の特徴を見ておくと同業は、1990年代の従業員数の伸び率は2.1%と首位にあり、2000年代に入ると同業以外の全産業でマイナスの伸び率を記録しているのに対し、唯一1.4%とプラスの伸びを記録している。また人件費は、1990年代が1.5%とプラスの数値であったが、2000年代に入ると-1.7%と最大の下げ幅を記録している。

さらに、パート比率は1990年代で首位、2000年代では卸・小売業の30%に次いで29.6%である。

これらのデータからは、サービス業は卸・小売業とともに非正規雇用の比率が高く、その賃金の伸び率が顕著に低い。特に2000年代に入って、人件費の伸び率が全産業で-0.9%にもかかわらず、製造業と建設業がプラスの数値を記録していることから、全産業のマイナスは卸・小売業が寄与していることがわかる。

同表は、全国データであり、札幌市の産業構造や雇用構造の変化を直接示すものではないが、おそらくこのデータの示す特徴は札幌市にも該当すると思われる。

まず、全産業の従業員数は2000年代に入るとマイナスとなり、雇用の縮小がみられる。

また人件費の伸び率もマイナスであり、雇用環境の悪化は明らかである。

第2に、2000年代には、サービス業以下外の産業はすべて従業員数の伸び率がマイナスである。特に製造業は、マイナス2.6%と縮小が著しい。ところが、従業員数で唯一1.4%とプラスの伸び率となったサービス業は、人件費ではマイナス1.7%と賃金の伸び率を低下させている。またパート比率は29.6%と卸小売業に次いで高く、この2業種のパート比率は他の業種を断然引き離している。雇用における女性比率も1990年代と2000年代の両年代ともサービス業と卸小売業、そして金融保険業で高く、2000年代のサービス業は54.7%と雇用の半数以上が女性労働である。

第3に、サービス業を保険福祉、保健衛生、医療の福祉3業種とそれ以外の業種に区分して比較すると、福祉3業種においては、1990年代顕著な従業員数の伸びがみられ、そのうち社会保険・社会福祉では2000年代に入っても9.8%と際立った伸び率を示している。ところが、これら福祉3業種とも人件費の伸び率は両年代を通じて低く、特に保険福祉分野では2000年代にマイナス3.1%と大きく落ち込んでいる。またパート比率でもこれら3業種は飲食業を除くと30%を超え、女性比率も

福祉3業種で極めて高く、保健・福祉では90年代、2000年代とも80%を超えている。女性が結婚後も労働する場合、保育施設の量と質が問題になり、後述するように、市財政においては児童福祉費、特に保育所の拡充費が膨張していくことになる。

総じて、サービス産業とりわけ福祉関係の業種では、労働市場が拡大するものの、賃金の伸び率は低下し、低賃金労働力としてのパートタイマーと女性が労働に従事する。いわゆる「雇用と所得のトレードオフ」<sup>(4)</sup>が進行していくことになる。

したがって、これらのサービス業労働者が卸・小売業とともに市の付加価値生産を支え、その賃金から市税(所得割)を支払っていることになる。さらにパート収入が一定の所得以下の場合市税は非課税であるから、経済のサービス化が進行すればするほど、市税の伸び率は鈍っていくことになるのである。

表3は、生産市民所得がどのように分配、消費されているかを2001年度以降についてみたものである。そのうち、左側の欄の分配所得は、雇用者所得(人件費)が60%程度、営業剰余と固定資産減耗(減価償却費)がそれぞれ20%弱という構成になっている。

まず、分配所得額の合計は、この間2001年

表2 1990-2000年代の産業別従業員数と人件費の平均伸び率、パート・女性比率 (%)

	1990年代				2000年代			
	従業員数	人件費	パート比率	女性比率	従業員数	人件費	パート比率	女性比率
全産業	0.2	1.4	18.4	41.2	-0.4	-0.9	23.9	43.0
製造業	-1.7	1.6	13.6	35.0	-2.1	0.3	16.6	29.7
建設業	0.3	1.2	10.6	15.1	-2.6	0.2	10.7	10.3
卸・小売業	0.1	0.4	22.4	47.3	-0.8	-1.6	30.0	49.5
金融保険業	-1.1	1.2	13.9	51.0	-0.4	0.3	16.8	54.2
不動産業	1.1	1.0	16.2	38.5	-0.4	-1.1	23.4	37.6
運輸通信業	0.6	-0.1	15.0	19.3	-0.6	-0.9	18.5	20.6
サービス業	2.1	1.5	24.0	52.1	1.4	-1.7	29.6	54.7
社会保険・社会福祉	5.6	1.1	27.1	80.7	9.8	-3.1	38.8	81.5
保健衛生	5.6	-0.4	26.9	62.6	1.0	-1.2	32.0	69.6
医療	3.5	1.7	26.8	70.8	0.4	-1.1	31.8	71.9
教育	0.5	3.4	16.0	49.0	0.7	-1.9	20.8	56.0
娯楽	2.2	-0.6	30.4	48.5	-0.8	-1.5	31.5	51.6
情報サービス	3.8	2.5	8.9	25.9	4.4	-0.3	8.6	25.4
飲食	1.8	0.5	37.2	60.2	-0.4	-3.9	46.4	62.4
旅館	0.7	0.5	25.9	55.9	-0.7	-1.3	35.2	57.9

出所：須藤時仁・野村容康「日本経済の構造変化」(2014年、岩波書店)第3章 表3-2・3-3。  
原資料は経済産業研究所「JIP データベース2013」

度の6兆8000億円を超えることはなかった。つまり15年間に渡ってほとんど成長が見られなかったことになる。また対前年度比をみると、バブル崩壊の影響を受けてか、2002年度に-1.9%とかなりの落ち込みを見せたのち、06年度まではマイナス成長を記録する。その後、07年度のみプラス成長を達成した後、08年のリーマンショックで再びマイナスに転化した後、13年度からはプラス成長に転じている。いわゆるアベノミクスに対する期待感が成長を導いたのかもしれない。

次に、分配市民所得各要素の対前年度比をみると、雇用者報酬は2001～2007年度までは一貫してマイナスで経過している。その後は、2008年度に1.3%といったんは回復するが、再び落ち込んでゼロ成長が続いている。雇用者報酬がこのように低水準で経過するということは、当然にも民間消費を冷え込ませることにつながり、ひいては市税の所得割額を低水準に固定化することにもなる。

営業剰余も雇用者報酬と似たような動きを見せているが、2006年度や08年度のように落ち込みが激しい年度が散見される。11年度からは回復の兆しが見え始めたかのようにもみえるが、14年度になるとマイナスに転じている。

消費面はどうか。同表の右半分がその比率を示している。分配所得の雇用者報酬に対応する民間消費は、4兆1000億円から4兆4000

億円へとわずかに増加し、対前年度比では、18年のリーマンショックまでは好不況の波があるが、それ以降は全体の成長率と比較すると安定している。とはいえ、対前年度比でプラス1%の伸びを記録した05・06年度を最後に、そのような成長は見られず、14年度はマイナスを記録している。政府消費もほぼ同様の動きを見せている。総固定資本形成には民間投資と政府投資が含まれるので、この表だけでは確定的なことはいえないが、固定資本形成の総額が年々減少し、ほとんどの年度で対前年度比がマイナスである背景には公共事業削減があることは疑えない。

以上の極めて簡単な分析からも、札幌市は「経済のサービス化」が顕著に進み、サービス業は労働生産性の低い卸・小売業とともに景気循環に左右され、しかも日本経済の景気回復に乗り遅れていることがわかる。乱暴な整理をすれば、サービス業に従事する労働者の雇用者の報酬、つまり所得は金額的にも低位で、伸び率が低いために次に見る市税の構造的な低水準につながっていると推測できるのではないか。

## Ⅱ 市財政の構造

まず、最近の市財政の全貌を表4によって示そう。同表によれば、札幌市の財政は、一

表3 市内総生産の分配と支出

(10億円)

	雇用者報酬	営業剰余	固定資本減耗	その他も計	民間最終消費支出	政府最終消費支出	総固定資本形成	その他も計	成長率						
2001	3,845 (56.4)	-	1,381 (20.2)	-	1,100 (16.1)	-	6,821	4,148 (60.8)	-	1,221 (17.9)	-	1,245 (18.3)	-	6,821	-
2002	3,794 (56.7)	-1.3	1,341 (20.0)	-2.9	1,087 (16.2)	-1.2	6,692	4,133 (61.8)	-0.4	1,215 (18.2)	-0.5	1,218 (18.2)	-2.2	6,692	-1.9
2003	3,699 (55.2)	-2.5	1,461 (21.8)	8.9	1,080 (16.1)	-0.6	6,698	4,283 (63.9)	3.6	1,216 (18.2)	0.1	1,161 (17.3)	-4.7	6,698	0.1
2004	3,681 (55.1)	-0.5	1,448 (21.7)	-0.9	1,084 (16.2)	0.4	6,680	4,239 (63.5)	-1.0	1,223 (18.3)	0.6	1,052 (15.7)	-9.4	6,680	-0.3
2005	3,672 (55.0)	-0.2	1,440 (21.6)	-0.6	1,092 (16.4)	0.7	6,676	4,303 (64.5)	1.5	1,238 (18.5)	1.2	1,151 (17.2)	9.4	6,676	-0.1
2006	3,665 (55.9)	-0.2	1,299 (19.8)	-9.8	1,109 (16.9)	1.6	6,562	4,370 (66.6)	1.6	1,214 (18.5)	-1.9	1,109 (16.9)	-3.6	6,562	-1.7
2007	3,652 (55.4)	-0.4	1,320 (20.0)	1.6	1,136 (17.2)	2.4	6,591	4,402 (66.8)	0.7	1,255 (19.0)	3.4	1,052 (16.0)	-5.1	6,591	0.4
2008	3,698 (57.4)	1.3	1,119 (17.4)	-15.2	1,156 (17.9)	1.8	6,444	4,352 (67.5)	-1.1	1,310 (20.3)	4.4	980 (15.2)	-6.8	6,444	-2.2
2009	3,671 (58.1)	-0.7	1,079 (17.1)	-3.6	1,153 (18.2)	-0.3	6,320	4,399 (69.6)	1.1	1,301 (20.6)	-0.7	931 (14.7)	-5.0	6,320	-1.9
2010	3,682 (58.5)	0.3	1,074 (17.1)	-0.5	1,115 (17.7)	-3.3	6,299	4,402 (69.9)	0.1	1,319 (20.9)	1.4	857 (13.6)	-7.9	6,299	-0.3
2011	3,682 (57.8)	0.0	1,115 (17.5)	3.8	1,113 (17.5)	-0.2	6,365	4,415 (69.4)	0.3	1,332 (20.9)	1.0	853 (13.4)	-0.5	6,365	1.0
2012	3,683 (58.0)	0.0	1,124 (17.7)	0.8	1,099 (17.3)	-1.3	6,350	4,447 (70.0)	0.7	1,343 (21.1)	0.8	918 (14.5)	7.6	6,350	-0.2
2013	3,689 (56.9)	0.2	1,201 (18.5)	6.9	1,121 (17.3)	2.0	6,478	4,478 (69.1)	0.7	1,362 (21.0)	1.4	977 (15.1)	6.4	6,478	2.0
2014	3,733 (57.0)	1.2	1,169 (17.9)	-2.7	1,136 (17.4)	1.3	6,547	4,466 (68.2)	-0.3	1,398 (21.4)	2.6	986 (15.1)	0.9	6,547	1.1

出所：「札幌市民経済計算年報」平成26年度

(備考) 金額の右側は、総額に対する比率、その右は対前年度増減率。

般会計の他に国民健康保険など7つの特別会計と高速電車事業（地下鉄）など6つの企業会計を持ち、その他に公債会計がある。そのうちで最も財政規模が大きいのが一般会計で、2008年度に7800億円、17年度には1兆円に迫っている。またその対前年度比は13年度までは膨張と緊縮を繰り返したが、その後は拡大を続けている。

特別会計で規模が大きいのが、国民健康保険会計で他を圧倒している。ただ同会計は、2015年度の11.2%を除いては、対前年度比の伸びは低調である。これに対して、介護保険会計は08年度の913億円から17年度の1400億円へと金額的には顕著な伸びを示している。

企業会計で圧倒的な地位にあるのが高速電車（地下鉄）会計である。同会計を含む企業会計は、一応独立採算を基調にしているが、2017年度予算では<sup>(5)</sup>、中央卸売市場事業と軌道（市電）事業がそれぞれ2億円と3000万円の赤字を計上している。その他の会計は収益的には黒字であるが、地下鉄会計は同年度で2332億円という膨大な未処理欠損金を計上しており、単年度の黒字収支（17年度は72億円）は決して手放しで喜べる数値ではない。

なお、同表の始まる2008年度予算は、2期目を迎えた上田文雄前市長による最初の編成作業となった。

次に、表5によって一般会計歳入予算の推移をみよう。一般会計は、市税、地方交付税交付金、国庫支出金、市債によって構成される。

まず市税は、1993年度を最後に、40%を割りこんだ後、2007年度にいったんは35%を超してそのウェイトを回復させたかに見えたが、その後は再び低下し、2017年度に30%を割った。また対前年度比は1992年のバブル崩壊後は顕著に低下し、94年度から2003年度まで伸び率はプラスの数値ではあるが極めて低く、マイナスとなっている年度もある。2007年度には9.3%と増加を見せるものの、2008年のリーマンショック後は14年度の3.9%を除いて低い伸び率に終始している。

市税収入が歳入の3割を切るということは、市債収入が市税の先取りであることを考慮に入れると、国、すなわち中央財政からの地方交付税交付金と国庫支出金に依存しないと市の行政が立ち行かないことを意味する。さらに、国庫支出金は、後に見るように、市財政

表4 各会計当初予算規模

(100万円)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
一般会計	776,200	788,000	822,900	865,923	852,200	852,400	884,750	901,037	936,550	996,500
対前年度比(%)	-0.5	1.5	4.4	5.2	-1.6	0.0	3.6	1.8	3.9	6.4
特別会計	326,638	305,349	310,810	323,663	340,956	351,845	360,723	391,658	389,498	397,749
対前年度比(%)	-31.9	-6.5	1.8	4.1	5.3	3.2	2.5	8.6	-0.6	2.1
国民健康保険	191,228	185,659	186,953	194,775	204,080	209,411	207,244	230,458	228,549	229,175
対前年度比(%)	-7.1	-2.9	0.7	4.2	4.6	2.6	-1.0	11.2	-0.8	0.3
介護保険	91,302	94,467	98,556	104,119	109,208	115,467	123,961	131,888	132,540	140,100
対前年度比(%)	4.1	3.5	4.3	5.6	4.9	5.7	7.4	6.4	0.5	5.7
後期高齢者医療	36,050	18,902	20,206	19,705	22,329	21,561	23,523	23,244	22,691	24,428
対前年度比(%)	皆増	-49.8	6.9	-2.5	13.3	-3.4	9.1	-1.2	-2.4	7.7
土地区画整理	5,672	4,248	3,362	2,994	3,043	2,783	2,865	3,267	3,045	1,490
駐車場	331	381	353	325	334	350	853	498	418	381
母子家庭等福祉資金貸付基金	250	240	212	210	212	228	227	219	199	159
基金	1,805	1,452	1,168	1,534	1,750	2,045	2,050	2,083	2,056	2,016
企業会計	285,907	264,761	256,042	249,988	249,597	248,258	290,829	280,689	275,012	258,970
高速電車事業	108,285	87,252	84,298	79,488	79,009	81,031	92,509	90,764	84,386	73,265
軌道事業	1,796	1,771	1,698	1,927	2,472	2,079	4,993	2,109	2,917	3,083
水道事業	63,338	62,099	62,097	61,490	62,839	60,137	65,801	68,332	71,521	66,456
下水道事業	83,642	84,503	78,402	75,330	74,163	74,922	88,879	87,962	84,878	84,770
病院事業	25,097	25,115	25,972	28,060	27,403	26,034	34,061	27,301	27,137	27,269
中央卸売市場事業	3,749	4,021	3,575	3,693	3,711	4,055	4,586	4,221	4,173	4,127
公債会計	499,455	428,105	394,061	382,389	395,414	429,149	410,772	413,289	399,342	397,465

(備考) 後期高齢者医療特別会計は、2010年度までは老人医療特別会計（2010年度で廃止、11年度以降は高齢者医療会計に吸収）を含む。

(出所) 『札幌市財政統計』

の社会福祉関係費の一部負担金に充当されているので、市の福祉予算が膨張すると自動的に国庫負担金が膨張していくことになる。したがって市は膨張する福祉関係費を市税で賄わねばならず、市税の歳入比率低下は予算編成において大きな問題とならざるをえない。

次に、地方交付税交付金は、2000年度に1860億円を記録して以降一貫して低減している。また歳入総額に占める比率も漸減の傾向にある。それ以前は、1991・92年度、97.98年度のように、対前年度比で10%以上の伸びを記録してした年度があることを考えると、2000年度を節目にした交付税の減額は明らかに国の方針変化を物語る。

国は、2001年度予算から交付税の財源不足を補填するために臨時財政対策債を発行し、その負担を国と地方で折半した。このため、2003年度の市財政ではその振替額が大幅に増

加し、その分交付金が削減された<sup>(6)</sup>。交付金の対前年度伸び率はその後もマイナスを続け、ようやく2014年度から増加に転じている。

国庫支出金は長らく歳入の15%程度の地位にあったが、2011年度に20%を超えてから次第にそのウェイトを高めている。2010年度の対前年度比25%の大幅増加は、子ども手当（国庫負担率：2/3）の新設や生活保護費（3/4）の増加による（後述）。

また国庫支出金が社会福祉費にとって極めて重要なのは、子ども手当（児童手当）や生活保護費の他に、障害者自立支援医療費（負担率：1/2）、障害者介護給付費（1/2）等の障害者福祉費、児童福祉事業等対策費（1/2）、母子家庭等就業自立支援センター事業費（1/2）等の児童福祉費、老人クラブ活動費（1/3）のように、市の実施する福祉事業の財源として幅広く手当されている

表5 一般会計歳入予算

(100万円 %)

	市税		地方交付税交付金		国庫支出金		市債		その他とも計					
1988	208,500	(38.7)	-	87,340	(16.2)	-	72,173	(13.4)	-	54,981	(10.2)	-	538,400	-
1989	227,300	(39.5)	9.0	88,466	(15.4)	1.3	72,653	(12.6)	0.7	55,510	(9.6)	1.0	575,250	6.8
1990	250,300	(40.6)	10.1	87,451	(14.2)	-1.1	78,875	(12.8)	8.6	58,518	(9.5)	5.4	616,950	7.2
1991	260,200	(39.8)	4.0	101,751	(15.6)	16.4	78,467	(12.0)	-0.5	53,511	(8.2)	-8.6	653,770	6.0
1992	277,000	(40.6)	6.5	114,442	(16.8)	12.5	87,879	(12.9)	12.0	46,785	(6.9)	-12.6	682,950	4.5
1993	284,000	(40.0)	2.5	109,162	(15.4)	-4.6	90,196	(12.7)	2.6	56,509	(8.0)	20.8	709,750	3.9
1994	281,500	(36.8)	-0.9	112,974	(14.8)	3.5	108,614	(14.2)	20.4	75,818	(9.9)	34.2	765,000	7.8
1995	278,500	(35.1)	-1.1	120,574	(15.2)	6.7	99,933	(12.6)	-8.0	95,160	(12.0)	25.5	793,050	3.7
1996	285,700	(34.3)	2.6	128,571	(15.4)	6.6	103,535	(12.4)	3.6	117,976	(14.2)	24.0	832,500	5.0
1997	294,500	(35.2)	3.1	144,156	(17.2)	12.1	104,247	(12.5)	0.7	101,277	(12.1)	-14.2	836,150	0.4
1998	295,000	(34.8)	0.2	160,617	(19.0)	11.4	106,058	(12.5)	1.7	93,225	(11.0)	-8.0	847,350	1.3
1999	284,000	(33.5)	-3.7	161,555	(19.1)	0.6	111,697	(13.2)	5.3	89,579	(10.6)	-3.9	848,050	0.1
2000	266,000	(31.7)	-6.3	186,495	(22.2)	15.4	103,049	(12.3)	-7.7	82,439	(9.8)	-8.0	838,900	-1.1
2001	273,200	(32.2)	2.7	176,590	(20.8)	-5.3	109,546	(12.9)	6.3	83,754	(9.9)	1.6	849,700	1.3
2002	264,500	(32.0)	-3.2	171,824	(20.8)	-2.7	115,817	(14.0)	5.7	89,548	(10.8)	6.9	827,150	-2.7
2003	258,000	(34.8)	-2.5	133,825	(18.0)	-22.1	116,724	(15.7)	0.8	75,799	(10.2)	-15.4	741,750	-10.3
2004	258,800	(31.8)	0.3	155,130	(19.1)	15.9	134,030	(16.5)	14.8	78,785	(9.7)	3.9	812,800	9.6
2005	259,700	(32.7)	0.3	153,018	(19.3)	-1.4	125,765	(15.8)	-6.2	64,303	(8.1)	-18.4	793,500	-2.4
2006	260,700	(33.3)	0.4	151,577	(19.3)	-0.9	115,974	(14.8)	-7.8	53,421	(6.8)	-16.9	784,000	-1.2
2007	285,000	(36.7)	9.3	139,945	(18.0)	-7.7	116,381	(15.0)	0.4	46,910	(6.0)	-12.2	775,600	-1.1
2008	285,400	(36.8)	0.1	135,761	(17.5)	-3.0	118,997	(15.3)	2.2	47,639	(6.1)	1.6	776,200	0.1
2009	278,000	(35.3)	-2.6	138,266	(17.5)	1.8	125,353	(15.9)	5.3	54,514	(6.9)	14.4	788,000	1.5
2010	271,700	(33.0)	-2.3	123,986	(15.1)	-10.3	157,171	(19.1)	25.4	78,159	(9.5)	43.4	822,900	4.4
2011	275,400	(31.8)	1.4	131,110	(15.1)	5.7	179,493	(20.7)	14.2	77,653	(9.0)	-0.6	865,923	5.2
2012	268,800	(31.5)	-2.4	129,753	(15.2)	-1.0	170,940	(20.1)	-4.8	91,879	(10.8)	18.3	852,200	-1.6
2013	270,100	(31.7)	0.5	122,083	(14.3)	-5.9	179,413	(21.0)	5.0	95,223	(11.2)	3.6	852,400	0.0
2014	280,700	(31.7)	3.9	129,156	(14.6)	5.8	186,827	(21.1)	4.1	90,775	(10.3)	-4.7	884,750	3.8
2015	281,100	(31.2)	0.1	134,784	(15.0)	4.4	194,037	(21.5)	3.9	99,393	(11.0)	9.5	901,037	1.8
2016	284,600	(30.4)	1.2	135,551	(14.5)	0.6	205,830	(22.0)	6.1	118,291	(12.6)	19.0	936,550	3.9
2017	288,200	(28.9)	1.3	183,487	(18.4)	35.4	217,435	(21.8)	5.6	118,513	(11.9)	0.2	996,500	6.4

出所：「札幌市財政統計」『予算の概要』各年度版  
(備考)

①地方交付税交付金は、地方交付税に、利子割・配当割・株式等譲渡所得割・地方消費税・ゴルフ場利用税・特別地方消費税・自動車取得税・軽油  
取引税国有提供施設等所在市町村助成・地方特例・交通安全対策・所得割臨時（2017年度）の各交付金を加えた額。

②2003・2007・2011年度は骨格予算編成。

からである。市の側からいえば、これらの義務的経費が膨張すれば、市の負担も自動的に増加する訳である。

最後に市債の推移をみる。市債の発行は、年度によって増減の動きが激しい。1993～96年度のような不況期には、公共事業を増額するために発行額が増加している。2010年度の43.4%という大きな伸びは、臨時財政対策債の増加による<sup>(7)</sup>。

総じて一般会計の歳入は、市税の伸びが鈍く、その反面国庫支出金と地方交付税、特に前者に依存するという傾向が強まっているといえよう。さらに臨時財政対策債が歳入補填に充当されている。

では、市の歳入予算でそのウェイトを低下させて自主財源確保の懸念材料となっている市税の推移をみてみよう。表6によれば、市税は市民税と固定資産税、たばこ税及び都市計画税によって構成される。そのうち市民税

が40%強、固定資産税が40%弱でこの両税で全体の80%となる。残りは、たばこ税の5%、都市計画税の10%である。

市民税は個人、法人とも均等割と所得割にわかれ、個人の均等割額は2013年度まで3000円(道民税1000円)、14年度以降は3500円である。また法人の均等割は資本金に応じて5万円～300万円である<sup>(8)</sup>。所得割は、個人・法人とも前年度の所得に応じて課税されるので、その動きは先の表2にある雇用者報酬と営業剰余に対応している。

各税の構成比の動きを追うと、固定資産税の総額は当該期を通じて約1100億円、市税全体に対するウェイトは40%弱とほとんど変化がない。これに対して、個人所得割と法人税割はそのウェイトを大きく変化させた。すなわち、個人所得割が30%強というウェイトを維持しているのに対して、法人税割は次第に下がり、1994年度に10%を割って以降は9%

表 6 市税内訳

(100万円 %)

	市民税					固定資産税			たばこ税	都市計画税	市税合計	前年度比										
	個人		法人		計	土地	家屋	計														
	均等割	所得割	均等割	法人税割																		
1988	1,331	65,782	(31.6)	-	3,853	31,644	(15.2)	-	102,610	(49.2)	-	26,621	32,230	66,852	(32.1)	-	10,361	(5.0)	16,860	(8.1)	208,500	-
1989	1,390	75,434	(33.2)	14.7	4,027	36,776	(16.2)	16.2	117,627	(51.7)	14.6	28,296	36,301	73,384	(32.3)	9.8	8,909	(3.9)	18,360	(8.1)	227,300	9.0
1990	1,425	82,638	(33.0)	9.6	4,463	44,898	(17.9)	22.1	133,424	(53.3)	13.4	28,821	39,526	78,187	(31.2)	6.5	10,842	(4.3)	19,366	(7.7)	250,300	10.1
1991	1,472	86,821	(33.4)	5.1	4,801	38,669	(14.9)	-13.9	131,763	(50.6)	-1.2	32,243	43,491	86,424	(33.2)	10.5	11,088	(4.3)	21,201	(8.1)	260,200	4.0
1992	1,558	93,956	(33.9)	8.2	5,201	36,001	(13.0)	-6.9	136,716	(49.4)	3.8	35,995	47,604	95,323	(34.4)	10.3	11,449	(4.1)	23,235	(8.4)	277,000	6.5
1993	1,640	99,741	(35.1)	6.2	5,221	29,673	(10.4)	-17.6	136,005	(47.9)	-0.5	37,559	51,793	101,589	(35.8)	6.6	11,349	(4.0)	24,659	(8.7)	284,000	2.5
1994	1,669	81,063	(30.5)	-18.7	5,568	24,403	(9.2)	-17.8	112,703	(42.4)	-17.1	40,933	54,100	107,195	(40.3)	5.5	11,251	(4.2)	25,603	(9.6)	265,700	-6.4
1995	1,651	81,117	(29.1)	0.1	5,902	27,275	(9.8)	11.8	118,945	(42.7)	5.5	43,125	56,856	112,641	(40.4)	5.1	11,288	(4.0)	26,845	(9.6)	278,800	4.9
1996	1,968	85,023	(29.8)	4.8	6,232	27,307	(9.6)	0.1	120,530	(42.2)	1.3	44,350	60,182	117,041	(41.0)	3.9	11,542	(4.0)	27,943	(9.8)	285,700	2.5
1997	2,051	92,032	(31.3)	8.2	6,432	28,346	(9.6)	3.8	126,861	(43.1)	5.3	44,670	58,783	116,124	(39.4)	-0.8	13,953	(4.7)	26,395	(9.0)	294,500	3.1
1998	2,093	89,828	(30.5)	-2.4	6,333	27,525	(9.3)	-2.9	125,779	(42.6)	-0.9	43,418	62,057	118,872	(40.3)	2.4	14,238	(4.8)	26,811	(9.1)	295,000	0.2
1999	2,080	81,458	(28.7)	-9.3	6,376	21,926	(7.7)	-20.3	113,785	(40.1)	-9.5	40,288	62,858	118,560	(41.7)	-0.3	15,378	(5.4)	26,679	(9.4)	284,000	-3.7
2000	2,033	76,773	(28.9)	-5.8	6,228	22,976	(8.6)	4.8	109,580	(41.2)	-3.7	25,196	57,485	107,938	(40.6)	-9.0	15,338	(5.8)	23,837	(9.0)	266,000	-6.3
2001	2,034	77,630	(28.4)	1.1	6,271	26,747	(9.8)	16.4	114,387	(41.9)	4.4	34,366	60,292	109,878	(40.2)	1.8	15,173	(5.6)	24,170	(8.8)	273,200	2.7
2002	2,017	75,716	(28.6)	-2.5	6,283	20,063	(7.6)	-25.0	105,503	(39.9)	-7.8	32,987	63,042	110,807	(41.9)	0.8	14,816	(5.6)	24,113	(9.1)	264,500	-3.2
2003	2,029	74,880	(29.0)	-1.1	6,279	21,035	(8.2)	4.8	105,375	(40.8)	-0.1	32,190	59,611	105,466	(40.9)	-4.8	15,687	(6.1)	22,806	(8.8)	258,000	-2.5
2004	2,041	72,398	(28.0)	-3.3	6,280	22,260	(8.6)	5.8	104,117	(40.2)	-1.2	30,960	62,618	107,267	(41.4)	1.7	15,475	(6.0)	22,995	(8.9)	258,800	0.3
2005	2,191	71,905	(27.7)	-0.7	6,408	23,485	(9.0)	5.5	105,251	(40.5)	1.1	29,787	64,712	107,612	(41.4)	0.3	14,440	(5.6)	23,142	(8.9)	259,700	0.3
2006	2,362	77,035	(29.5)	7.1	6,520	23,545	(9.0)	0.3	110,831	(42.5)	5.3	29,450	60,353	102,938	(39.5)	-4.3	15,271	(5.9)	22,122	(8.5)	260,700	0.4
2007	2,415	93,560	(32.8)	21.5	6,578	27,660	(9.7)	17.5	131,658	(46.2)	18.8	29,343	63,000	105,507	(37.0)	2.5	15,353	(5.4)	22,719	(8.0)	285,000	9.3
2008	2,459	93,390	(32.7)	-0.2	6,699	25,688	(9.0)	-7.1	130,064	(45.6)	-1.2	29,398	65,459	107,935	(37.8)	2.3	14,026	(4.9)	23,227	(8.1)	285,400	0.1
2009	2,485	93,123	(33.5)	-0.3	6,584	18,213	(6.6)	-29.1	122,497	(44.1)	-5.8	30,321	65,385	108,479	(39.0)	0.5	13,235	(4.8)	23,413	(8.4)	278,000	-2.6
2010	2,471	87,474	(32.2)	-2.6	6,527	16,205	(6.0)	-11.0	114,841	(42.3)	-6.2	30,257	67,072	109,585	(40.3)	1.0	13,052	(4.8)	23,714	(8.7)	271,700	-2.3
2011	2,440	85,221	(30.9)	-2.6	6,413	20,558	(7.5)	26.9	114,632	(41.6)	-0.2	29,817	68,901	109,049	(39.6)	-0.5	13,618	(4.9)	23,539	(8.5)	275,400	1.4
2012	2,459	87,915	(32.7)	3.2	6,342	18,518	(6.9)	-9.9	115,234	(42.9)	0.5	29,366	63,363	102,643	(38.2)	-5.9	14,616	(5.4)	22,120	(8.2)	268,800	-2.4
2013	2,481	86,513	(32.0)	-1.6	6,463	18,086	(6.7)	-2.3	113,543	(42.0)	-1.5	28,935	65,180	103,639	(38.4)	1.0	16,644	(6.2)	22,376	(8.3)	270,100	0.5
2014	2,959	89,294	(31.8)	3.2	6,542	22,833	(8.1)	26.2	121,628	(43.3)	7.1	29,097	67,140	105,893	(37.7)	2.2	16,688	(5.9)	22,795	(8.1)	280,700	3.9
2015	3,051	92,826	(33.0)	4.0	6,365	20,717	(7.4)	-9.3	122,959	(43.7)	1.1	29,332	67,027	106,309	(37.8)	0.4	15,657	(5.6)	22,835	(8.1)	281,100	0.1
2016	3,112	94,718	(33.3)	2.0	6,691	19,175	(6.7)	-7.4	123,696	(43.5)	0.6	29,434	68,373	108,250	(38.0)	1.8	15,910	(5.6)	23,215	(8.2)	284,600	1.2
2017	3,104	96,592	(33.5)	2.0	6,899	19,389	(6.7)	1.1	125,984	(43.7)	1.8	29,414	69,767	109,768	(38.1)	1.4	15,493	(5.4)	23,572	(8.2)	288,200	1.3

出所：「各会計予算説明書」各年度版(札幌市公文書館所蔵)

台をしばらく維持していたが、リーマンショック後の2009年度には一気に6.6%に落ち込んだ。その後は2014年度の8.1%を除いて概ね6%台である。

またこの両税の対前年度比を比較すると、個人所得割は97年度までは概ねプラスの値を維持していたが、翌98年度にマイナスを記録して以降、2006・07年度を除いて長い停滞期に入り、2014年度からようやくプラスの値が続いている。

一方、法人税割は、金額そのものが漸減しているだけではなく、対前年度比においても極めて振幅が大きく好調が長続きしないので税源としては安定性に欠けている。またリーマンショックの影響で、2008年度～10年度は激しい落ち込みに見舞われ、2011年度と14年度は持ち直すが、マイナスの伸び率が続いている。このように動きの激しい法人税割の対前年度比の当該期29年度間の平均は0.6%と

なり、個人所得割の1.6%よりも格段に小さい。すなわち、法人税割は個人の所得割よりも安定的で確実な税源としては期待できないことを示している。裏を返せば、市財政において将来も高い伸び率を示すであろう社会福祉費を手当てするためには、一般財源としての個人所得割をいかに手堅く確保していくかが問われているといえよう。

続いて目的別歳出予算の推移をみよう。表7が総務費から職員費まで7項目の予算額とそのウェイト及び対前年度比である。第1に、総額は30年間で5400億円から1兆円に膨張し、その対前年度比は、バブル崩壊後、96年度までは5%程度の比較的高い伸び率を続けていたが、その後は10年以上にわたって低迷し、緊縮予算が続いたことを示す。なお、2003年度の顕著な落ち込みは、年度当初の4月に市長選挙と市議会議員選挙を控えて「骨格予算」(選挙後の議会で「肉付予算」と称する補正

表7 一般会計目的別歳出予算

(100万円%)

	総務費	保健福祉費	経済費	土木費	教育費	公債費	職員費	その他とも計
1988	14,891 (2.8) -	95,224 (17.7) -	21,846 (4.1) -	126,219 (23.4) -	51,956 (9.7) -	44,366 (8.2) -	75,326 (14.0) -	538,400 -
1989	21,010 (3.7) 41.1	92,673 (16.1) -2.7	22,510 (3.9) 3.0	135,271 (23.5) 7.2	52,922 (9.2) 1.9	46,000 (8.0) 3.7	78,899 (13.7) 4.7	575,250 6.8
1990	18,809 (3.0) -10.5	99,989 (16.2) 7.9	24,338 (3.9) 8.1	136,357 (22.1) 0.8	58,193 (9.4) 10.0	48,528 (7.9) 5.5	83,850 (13.6) 6.3	616,950 7.2
1991	21,426 (3.3) 13.9	98,367 (15.0) -1.6	26,956 (4.1) 10.8	138,333 (21.2) 1.4	58,717 (9.0) 0.9	52,969 (8.1) 9.2	91,542 (14.0) 9.2	653,700 6.0
1992	22,727 (3.3) 6.1	107,876 (15.8) 9.7	36,426 (5.3) 35.1	136,971 (20.1) -1.0	60,058 (8.8) 2.3	57,757 (8.5) 9.0	97,500 (14.3) 6.5	682,950 4.5
1993	26,294 (3.7) 15.7	118,989 (16.8) 10.3	40,519 (5.7) 11.2	152,889 (21.5) 11.6	53,247 (7.5) -11.3	61,450 (8.7) 6.4	102,170 (14.4) 4.8	709,750 3.9
1994	33,045 (4.7) 25.7	120,045 (17.0) 0.9	59,043 (8.4) 45.7	156,127 (22.1) 2.1	58,789 (8.3) 10.4	78,280 (11.1) 27.4	105,600 (15.0) 3.4	705,000 -0.7
1995	33,459 (4.2) 1.3	128,306 (16.2) 6.9	63,237 (8.0) 7.1	161,200 (20.3) 3.2	50,779 (6.4) -13.6	63,930 (8.1) -18.3	111,500 (14.1) 5.6	793,050 12.5
1996	36,943 (4.4) 10.4	136,190 (16.4) 6.1	74,200 (8.9) 17.3	166,646 (20.0) 3.4	61,573 (7.4) 21.3	66,985 (8.0) 4.8	113,421 (13.6) 1.7	832,500 5.0
1997	39,399 (4.7) 6.6	140,768 (16.8) 3.4	72,208 (8.6) -2.7	163,779 (19.6) -1.7	53,329 (6.4) -13.4	72,965 (8.7) 8.9	114,860 (13.7) 1.3	836,150 0.4
1998	33,439 (3.9) -15.1	155,108 (18.3) 10.2	77,127 (9.1) 6.8	154,230 (18.2) -5.8	53,001 (6.3) -0.6	78,158 (9.2) 7.1	117,558 (13.9) 2.3	847,350 1.3
1999	39,350 (4.6) 17.7	176,975 (20.9) 14.1	77,032 (9.1) -0.1	137,705 (16.2) -10.7	53,724 (6.3) 1.4	82,654 (9.7) 5.8	120,823 (14.2) 2.8	848,050 0.1
2000	44,494 (5.3) 13.1	165,857 (19.8) -6.3	82,159 (9.8) 6.7	133,096 (15.9) -3.3	36,959 (4.4) -31.2	86,418 (10.3) 4.6	118,334 (14.1) -2.1	838,900 -1.1
2001	31,731 (3.7) -28.7	175,618 (20.7) 5.9	98,403 (11.6) 19.8	128,403 (15.1) -3.5	40,274 (4.7) 9.0	89,181 (10.5) 3.2	118,266 (13.9) -0.1	849,700 1.3
2002	36,304 (4.4) 14.4	170,077 (20.6) -3.2	97,087 (11.7) -1.3	122,899 (14.9) -4.3	42,192 (5.1) 4.8	92,768 (11.2) 4.0	113,401 (13.7) -4.1	827,150 -2.7
2003	30,630 (4.1) -15.6	181,975 (24.5) 7.0	69,523 (9.4) -28.4	71,361 (9.6) -41.9	37,902 (5.1) -10.2	97,583 (13.2) 5.2	111,322 (15.0) -1.8	741,750 -10.3
2004	31,041 (3.8) 1.3	195,953 (24.1) 7.7	82,983 (10.2) 19.4	102,914 (12.7) 44.2	38,426 (4.7) 1.4	98,438 (12.1) 0.9	106,400 (13.1) -4.4	812,800 9.6
2005	34,946 (4.4) 12.6	202,642 (25.5) 3.4	85,880 (10.8) 3.5	89,900 (11.3) -12.6	30,338 (3.8) -21.0	95,204 (12.0) -3.3	105,295 (13.3) -1.0	793,500 -2.4
2006	30,773 (3.9) -11.9	205,256 (26.2) 1.3	88,652 (11.3) 3.2	80,641 (10.3) -10.3	30,575 (3.9) 0.8	95,487 (12.2) 0.3	103,665 (13.2) -1.5	784,000 -1.2
2007	28,271 (3.6) -8.1	206,888 (26.7) 0.8	87,118 (11.2) -1.7	76,140 (9.8) -5.6	33,390 (4.3) 9.2	98,146 (12.7) 2.8	104,131 (13.4) 0.4	775,600 -1.1
2008	27,694 (3.6) -2.0	220,692 (28.4) 6.7	86,198 (11.1) -1.1	77,029 (9.9) 1.2	32,900 (4.2) -1.5	101,722 (13.1) 3.6	103,621 (13.3) -0.5	776,200 0.1
2009	27,699 (3.5) 0.0	230,626 (29.3) 4.5	92,487 (11.7) 7.3	76,492 (9.7) -0.7	34,540 (4.4) 5.0	98,284 (12.5) -3.4	103,063 (13.1) -0.5	788,000 1.5
2010	27,298 (3.3) -1.4	273,690 (33.3) 18.7	96,569 (11.7) 4.4	74,533 (9.1) -2.6	32,098 (3.9) -7.1	100,961 (12.3) 2.7	98,762 (12.0) -4.2	822,900 4.4
2011	28,608 (3.3) 4.8	300,277 (34.7) 9.7	112,331 (13.0) 16.3	80,172 (9.3) 7.6	34,234 (4.0) 6.7	96,044 (11.1) -4.9	95,034 (11.0) -3.8	865,923 5.2
2012	27,311 (3.2) -4.5	307,820 (36.1) 2.5	94,305 (11.1) -16.0	81,381 (9.5) 1.5	35,777 (4.2) 4.5	97,038 (11.4) 1.0	91,806 (10.8) -3.4	852,200 -1.6
2013	30,474 (3.6) 11.6	326,518 (38.3) 6.1	87,579 (10.3) -7.1	77,794 (9.1) -4.4	34,738 (4.1) -2.9	91,486 (10.7) -5.7	90,197 (10.6) -1.8	852,400 0.0
2014	45,971 (5.2) 50.9	332,092 (37.5) 1.7	85,594 (9.7) -2.3	95,008 (10.7) 22.1	41,632 (4.7) 19.8	88,948 (10.1) -2.8	87,385 (9.9) -3.1	884,750 3.8
2015	39,389 (4.4) -14.3	344,250 (38.2) 3.7	86,297 (9.6) 0.8	102,083 (11.3) 7.4	37,637 (4.2) -9.6	88,032 (9.8) -1.0	87,843 (9.7) 0.5	901,037 1.8
2016	51,392 (5.5) 30.5	359,145 (38.3) 4.3	86,636 (9.3) 0.4	109,691 (11.7) 7.5	44,044 (4.7) 17.0	85,472 (9.1) -2.9	86,228 (9.2) -1.8	936,550 3.9
2017	47,323 (4.7) -7.9	365,715 (36.7) 1.8	86,116 (8.6) -0.6	106,359 (10.7) -3.0	39,654 (4.0) -10.0	84,819 (8.5) -0.8	159,140 (16.0) 84.6	996,500 6.4

出所：『新札幌市史』第5巻第2章「安定成長下の市財政」、『札幌市政統計』、『予算の概要』各年度版。

(備考) 保健福祉費は1997年度まで民生費。

予算が審議、成立して例年並みの予算規模になる)<sup>(9)</sup>として編成されたことによる。また翌04年度は、保健福祉費が顕著な伸びを示したために大幅増となっている<sup>10)</sup>。

しかし、リーマンショック後の09年度以降は、12.13年度を除いて積極予算に転じ、17年度は対前年度比で6.4%とバブル期並みの膨張ぶりである。

次に、内訳をみると、保健福祉費のウェイト上昇と土木費の下落が一目瞭然である。また保健福祉費のウェイトは最近では他の項目を断然引き離して40%に迫る勢いである。さらに対前年度比は、2002年度にマイナス3.2%になった以後は、一貫してプラスの伸び率を記録している。市財政は、公共投資を重視する「土建自治体」型から「福祉自治体」型へと大きく変貌を遂げたといえることができる。ただし、2014年度以降の同費の伸び率は1%～4%と以前よりも高くないことにも注意が

必要である。

一方、保健福祉費以外の経費は軒並みそのウェイトを下げ、特に、市職員の人件費に当たる職員費は215年度に10%を切った。また借金の返済費である公債費もそのウェイトを落としている。

### Ⅲ 福祉予算の構造

保健福祉費（民生費）の構成を示したのが表8である。社会福祉費、児童福祉費、老人福祉費、生活保護費、健康衛生費が5本柱であり、国民年金費は2002年度以降社会福祉費に、保健衛生費と医療助成費は健康衛生費にそれぞれ統合された。

表7で見たように、保健福祉費は一般会計では顕著な膨張を続け、表8の市民総生産に占める比率も2012年度まで一貫してそのウェイトを上昇させ、同年度は5%に届こうとし

表 8 保健福祉費（民生費）の推移

(100万円%)

総 額	対市民総生産費	社会福祉費	児童福祉費	老人福祉費	生活保護費	健康衛生費	保健衛生費	青少年婦人活動費	国民年金費	医療助成費	
1988	95,224	2.0	8,673 (9.1)	13,268 (13.9)	8,167 (8.6)	47,118 (49.5)	-	-	1,426 (1.5)	8,716 (9.2)	4,808 (5.0)
1989	92,673	1.8	8,367 (9.0)	13,550 (14.6)	8,480 (9.2)	44,493 (48.0)	-	-	1,016 (1.1)	10,890 (11.8)	5,679 (6.1)
1990	99,989	1.7	8,114 (8.1)	14,427 (14.4)	10,049 (10.1)	48,963 (49.0)	-	-	1,033 (1.0)	11,011 (11.0)	5,974 (6.0)
1991	98,367	1.6	9,120 (9.3)	15,374 (15.6)	9,377 (9.5)	46,076 (46.8)	-	-	1,126 (1.1)	10,759 (10.9)	6,532 (6.6)
1992	107,876	1.6	10,663 (9.9)	18,979 (17.6)	11,916 (11.0)	47,039 (43.6)	-	-	-	12,416 (11.5)	6,860 (6.4)
1993	118,989	1.8	12,372 (10.4)	20,038 (16.8)	15,037 (12.6)	49,054 (41.2)	-	-	-	14,601 (12.3)	7,269 (6.1)
1994	120,045	1.8	12,897 (10.7)	18,460 (15.4)	15,056 (12.5)	50,271 (41.9)	-	-	-	16,403 (13.7)	7,481 (6.2)
1995	128,306	1.8	14,132 (11.0)	18,499 (14.4)	15,934 (12.4)	54,566 (42.5)	-	-	-	17,837 (13.9)	8,570 (6.7)
1996	136,190	2.0	14,438 (10.6)	19,295 (14.2)	18,742 (13.8)	57,923 (42.5)	-	-	-	17,879 (13.1)	9,118 (6.7)
1997	140,768	2.1	16,265 (11.6)	19,964 (14.2)	21,160 (15.0)	56,723 (40.3)	-	-	-	19,281 (13.7)	9,200 (6.5)
1998	155,108	2.3	21,140 (13.6)	24,526 (15.8)	23,709 (15.3)	60,171 (38.8)	-	-	-	19,885 (12.8)	10,549 (6.8)
1999	176,975	2.6	21,240 (12.0)	28,357 (16.0)	26,431 (14.9)	65,618 (37.1)	-	6,365 (3.6)	-	19,186 (10.8)	11,070 (6.3)
2000	165,857	2.4	22,204 (13.4)	28,468 (17.2)	11,592 (7.0)	65,512 (39.5)	-	7,138 (4.3)	-	18,469 (11.1)	12,472 (7.5)
2001	175,618	2.6	23,801 (13.6)	29,168 (16.6)	10,988 (6.3)	73,419 (41.8)	-	7,360 (4.2)	-	18,689 (10.6)	12,190 (6.9)
2002	170,077	2.5	27,486 (16.2)	32,896 (19.3)	10,595 (6.2)	77,524 (45.6)	21,664 (12.7)	-	-	-	-
2003	181,975	2.7	26,455 (14.5)	39,210 (21.5)	10,558 (5.8)	83,102 (45.7)	22,648 (12.4)	-	-	-	-
2004	195,953	3.0	30,354 (15.5)	43,603 (22.3)	10,194 (5.2)	89,622 (45.7)	22,179 (11.3)	-	-	-	-
2005	202,642	3.1	31,229 (15.4)	45,146 (22.3)	11,258 (5.6)	93,001 (45.9)	22,006 (10.9)	-	-	-	-
2006	205,256	3.1	31,532 (15.4)	47,257 (23.0)	9,966 (4.9)	93,976 (45.8)	22,523 (11.0)	-	-	-	-
2007	206,888	3.1	33,960 (16.4)	48,964 (23.7)	8,739 (4.2)	91,792 (44.4)	23,432 (11.3)	-	-	-	-
2008	220,692	3.4	35,587 (16.1)	49,818 (22.6)	9,189 (4.2)	92,816 (42.1)	33,279 (15.1)	-	-	-	-
2009	230,626	3.7	36,643 (15.9)	51,260 (22.2)	9,692 (4.2)	98,996 (42.9)	34,033 (14.8)	-	-	-	-
2010	273,690	4.3	43,376 (15.8)	72,422 (26.5)	9,926 (3.6)	113,852 (41.6)	34,112 (12.5)	-	-	-	-
2011	300,277	4.7	45,968 (15.3)	80,823 (26.9)	9,959 (3.3)	123,978 (41.3)	39,547 (13.2)	-	-	-	-
2012	307,820	4.8	54,361 (17.7)	75,694 (24.6)	9,497 (3.1)	129,518 (42.1)	38,748 (12.6)	-	-	-	-
2013	326,518	...	61,730 (18.9)	77,996 (23.9)	9,403 (2.9)	137,402 (42.1)	39,985 (12.2)	-	-	-	-
2014	332,092	...	63,914 (19.2)	81,317 (24.5)	9,620 (2.9)	136,446 (41.1)	40,793 (12.3)	-	-	-	-
2015	344,250	...	73,376 (21.3)	85,308 (24.8)	9,960 (2.9)	133,373 (38.7)	42,229 (12.3)	-	-	-	-
2016	359,145	...	77,229 (21.5)	95,084 (26.5)	9,120 (2.5)	133,693 (37.2)	44,016 (12.3)	-	-	-	-
2017	365,715	...	80,538 (22.0)	100,221 (27.4)	9,179 (2.5)	130,380 (35.7)	45,395 (12.4)	-	-	-	-

出所：「各会計予算説明書」各年度版

(備考)

1998年度まで民生費、1999年度から保健福祉費。

1998年に保健福祉局、2015年に子ども未来局がそれぞれ設置。

ている。

社会福祉費等5項目のウェイトの推移をみると、生活保護費が1998～2000年度と2015～17年度を除くすべての年度で40%を超えて断然高い。児童福祉費は2003年度に20%を超えて以降継続してそのウェイトを高め、特に2010年度以降の増加額は著しい。一方、老人福祉費は、1999年度までは10%台を維持していたが、2000年に介護保険特別会計が設置されて

主な経費を同会計に移管したために半減している（後掲表17・表18）。健康衛生費は2002年度に同表の保健衛生費と医療助成費を統合して設置された<sup>100</sup>。

表9は、リーマンショック後、2008年度以降の保健福祉費に対するこれら5費の減寄与度を示したものである。2010年度までは児童福祉費が高く、その後13年度までは生活保護費が急上昇している。同費の寄与度が小さくなった後は社会福祉費、すなわち障害者福祉費と児童福祉費の値が大きくなっている。

老人福祉費と健康衛生費は全期間を通じてほとんど寄与していない。また生活保護費は、社会福祉費や児童福祉費の寄与度の上昇に反比例してマイナスの寄与度を示している。従って札幌市の保健福祉費は、生活保護費から障害者福祉と児童福祉へとその重点がシフトしていることが窺える。

表9 保健福祉各費の増減寄与度

	社会福祉費	児童福祉費	老人福祉費	生活保護費	健康衛生費
2008→2009	0.1	0.1	0.1	0.6	0.1
2009→2010	0.2	0.5	0.0	0.3	0.0
2010→2011	0.1	0.3	0.0	0.4	0.2
2011→2012	1.1	-0.7	-0.1	0.7	-0.1
2012→2013	0.4	0.1	0.0	0.4	0.1
2013→2014	0.4	0.6	0.0	-0.2	0.1
2014→2015	0.8	0.3	0.0	-0.3	0.1
2015→2016	0.3	0.7	-0.1	0.0	0.1
2016→2017	0.5	0.8	0.0	-0.5	0.2

出所：表8と同じ。

表10 社会福祉費の内訳

(100万円)

	総務費	障害者福祉費	障害者自立支援費	身体障害者福祉費	知的障害者福祉費	心身障害者福祉費	精神障害者福祉費	その他も計
1988	388 (4.5)	-	-	1,709 (19.7)	2,639 (30.4)	1,334 (15.4)	-	8,673
1989	647 (7.7)	-	-	1,864 (22.3)	2,966 (35.4)	1,438 (17.2)	-	8,367
1990	713 (8.8)	-	-	1,870 (23.0)	3,422 (42.2)	1,583 (19.5)	-	8,114
1991	814 (8.9)	-	-	2,193 (24.0)	3,904 (42.8)	1,675 (18.4)	-	9,120
1992	1,173 (11.0)	-	-	3,249 (30.5)	4,373 (41.0)	1,867 (17.5)	-	10,663
1993	2,091 (16.1)	-	-	3,751 (28.9)	5,211 (40.1)	1,932 (14.9)	-	12,987
1994	954 (7.7)	-	-	3,960 (32.0)	5,501 (44.5)	1,956 (15.8)	-	12,372
1995	1,032 (8.0)	-	-	4,258 (33.0)	5,599 (43.4)	2,007 (15.6)	-	12,897
1996	1,012 (7.2)	-	-	4,274 (30.2)	6,564 (46.4)	2,281 (16.1)	-	14,132
1997	1,100 (7.6)	-	-	4,587 (31.8)	6,184 (42.8)	2,565 (17.8)	-	14,438
1998	1,844 (11.3)	-	-	4,567 (28.1)	7,187 (44.2)	2,665 (16.4)	-	16,265
1999	2,054 (9.7)	-	-	5,811 (27.4)	7,568 (35.6)	2,851 (13.4)	-	21,240
2000	1,892 (8.5)	-	-	6,170 (27.8)	7,711 (34.7)	3,043 (13.7)	3,385 (15.2)	22,204
2001	1,879 (7.9)	-	-	6,677 (28.1)	8,064 (33.9)	3,253 (13.7)	3,927 (16.5)	23,801
2002	1,819 (6.6)	-	-	6,967 (25.3)	9,676 (35.2)	3,406 (12.4)	5,525 (20.1)	27,486
2003	1,706 (6.4)	-	-	6,519 (24.6)	8,105 (30.6)	3,236 (12.2)	6,801 (25.7)	26,455
2004	1,433 (4.7)	-	-	8,142 (26.8)	10,794 (35.6)	3,510 (11.6)	6,390 (21.1)	30,354
2005	1,415 (4.5)	-	-	8,374 (26.8)	11,338 (36.3)	3,688 (11.8)	6,328 (20.3)	31,229
2006	1,362 (4.3)	7,672 (24.3)	22,410 (71.1)	-	-	-	-	31,532
2007	1,367 (4.0)	6,063 (17.9)	26,445 (77.9)	-	-	-	-	33,960
2008	1,704 (4.8)	5,447 (15.3)	28,352 (79.7)	-	-	-	-	35,587
2009	1,675 (4.6)	5,019 (13.7)	29,864 (81.5)	-	-	-	-	36,643
2010	1,710 (3.9)	6,763 (15.6)	34,820 (80.3)	-	-	-	-	43,376
2011	1,667 (3.6)	5,561 (12.1)	38,657 (84.1)	-	-	-	-	45,968
2012	1,683 (3.1)	9,848 (18.1)	42,748 (78.6)	-	-	-	-	54,361
2013	1,713 (2.8)	11,757 (19.0)	48,166 (78.0)	-	-	-	-	61,730
2014	1,825 (2.9)	11,369 (17.8)	50,613 (79.2)	-	-	-	-	63,914
2015	5,460 (7.4)	13,947 (19.0)	53,862 (73.4)	-	-	-	-	73,376
2016	4,538 (5.9)	15,949 (20.7)	56,635 (73.3)	-	-	-	-	77,229
2017	1,696 (2.1)	17,869 (22.2)	60,866 (75.6)	-	-	-	-	80,538

出所：『各会計予算説明書』各年度版  
(備考)

- ①1988～91年度の精神薄弱者福祉費には、66,69,89,92百万円の同施設費を含む。
- ②知的障害福祉費の名称は、1999年度までは精神薄弱者福祉費。
- ③1988～91年度の福祉センター費には、114,117,125,138百万円の身体障害者福祉センター費を含む。
- ④その他には、1989～91年度に、地域センター費総額2488百万円、整備促進費総額2379百万円、ボランティア・地域福祉振興基金造成費230百万円、2002～17年度に国民年金費総額1438百万円を含む。

次に、社会福祉費の内訳の検討に入ろう。表10によれば、身体障害者福祉費等の各種障害者福祉費は、2006年4月に施行された障害者自立支援法に基づいて、同年度以降障害者福祉費と障害者自立支援費に統合された。

では、これらの障害者福祉費の内訳はどのようなものか。各種の障害者福祉費が障害者福祉費と自立支援費に統合される2006年度とそれ以前の2005年度に分けて検討してみよう。

表11が統合される前の2005年度における身体障害者、知的障害者、心身障害者、精神障害者の各福祉費の内訳とその財源である。これら4つの障害者福祉費で最も金額の大きいのが知的障害者福祉費で113億円、以下、身体障害者福祉費83億円、精神障害者福祉費63億円と続く。さらに詳しくその内容をみると、身体障害者と知的障害者福祉費については、施設支援費と居宅支援費、つまり扶助費が圧倒的な割合を占める。また、身体障害者に対しては、地下鉄駅のエレベーターの整備費が総額の10%を占めている。心身障害者福祉費では、交通費助成費の割合が大きい。

次に、その財源をみると、身体障害者と知的障害者、精神障害者の各福祉費には国庫支出金と市の一般財源がほぼ折半で充当され、心身障害者福祉費の3/4が一般財源で賄われている。したがって、これらの障害者福祉費が膨張すれば、市は補助率が決まっている国庫支出金とともに、市税と地方交付税の双方を確保する必要に迫られることになる。

ここで留意すべきは、国庫支出金を含んで市から支出される障害者福祉費は、経費の性格としては扶助費として計上されるということである。例えば、知的障害者福祉費113億円のうち95億9000円は知的障害者支援費であるが、その全額が扶助費であり、身体障害者福祉費93億円のうち53億円が身体障害者支援費で、それを含んで66億円が扶助費として支出されている<sup>19)</sup>。いうまでもなく、これらの扶助費は義務的経費という性格をもつ。

2006年度以降は、3つの障害者福祉費が統合されて障害者福祉費と自立支援費の二本立てとなる。そのうち、2006年度の障害者福祉費の内訳とその財源を示したのが表12である。総額76億円のうち心身障害者と精神障害者の福祉費が全体の60%を占め、残りが地下鉄駅

表11 2005年度の各障害者福祉費内訳と財源  
(100万円)

身体障害者措置費	1,292	(15.4)
身体障害者支援費	5,315	(63.5)
施設支援費	2,851	(34.0)
居宅支援費	2,463	(29.4)
身体障害者福祉費	679	(8.1)
施設運営費	220	(2.6)
相談員費	39	(0.5)
更生相談所	10	(0.1)
事業助成費	107	(1.3)
その他福祉費	301	(3.6)
視力障害者福祉センター解体費	32	(0.4)
福祉のまちづくり推進費	77	(0.9)
地下鉄駅エレベーター等設計費	72	(0.9)
地下鉄駅エレベーター等整備費	882	(10.5)
自立更生促進資金貸付金	30	(0.4)
さっぽろシューリー運営費貸付金	12	(0.1)
民間施設改善資金貸付金等	52	(0.6)
身体障害者福祉費 計	8,374	(100.0)
国庫支出金	3,422	(40.9)
市債	854	(10.2)
特定財源その他とも計	4,434	(52.9)
一般財源	3,940	(47.1)
知的障害者支援費	9,591	(84.6)
施設支援費	8,340	(73.6)
居宅支援費	1,250	(11.0)
知的障害者福祉費	201	(1.8)
施設運営費	92	(0.8)
事業助成費	77	(0.7)
更生相談所費	13	(0.1)
その他福祉費	18	(0.2)
知的障害者福祉施設整備費	72	(0.6)
自閉症者自立支援センター建設費	1,361	(12.0)
知的障害者職親会特別資金貸付金	112	(1.0)
知的障害者福祉費 計	11,338	(100.0)
国庫支出金	4,835	(42.6)
市債	994	(8.8)
特定財源その他とも計	6,410	(56.5)
一般財源	4,928	(43.5)
特別障害者手当支給費	744	(20.2)
心身障害者福祉費	2,944	(79.8)
心身障害者共済費	434	(11.8)
心身障害者交通費助成費	1,526	(41.4)
その他心身障害者福祉費	983	(26.7)
心身障害者福祉費 計	3,688	(100.0)
国庫支出金	669	(18.1)
特定財源その他とも計	919	(24.9)
一般財源	2,768	(75.1)
精神障害者福祉措置費	4,753	(75.1)
精神障害者福祉費	1,575	(24.9)
精神保健福祉センター運営費	26	(0.4)
精神障害者居宅事業費	146	(2.3)
精神障害者事業助成費	1,229	(19.4)
その他福祉費	172	(2.7)
精神障害者福祉費 計	6,328	(100.0)
国庫支出金	2,680	(42.4)
特定財源その他とも計	2,681	(42.4)
一般財源	3,647	(57.6)

出所：「各会計予算説明書」各年度版

のエレベーター等整備費となっている。またその財源は一般財源が65%，市債と国庫支出金が残りの35%である。

表13が自立支援費の内訳とその財源である。同費の推移でまず注目されるのは、総額の対前年度比であり、2013年度まではほとんどの年度で10%以上と二桁の伸びを記録していることである。翌14年度からは一桁の伸びにとどまるが、支援費それ自体の金額が大きいために、例えば当該期に5.1%と最低の対前年度伸び率となった2016年度でも、金額としては42億円もの増額となり、同年度の保健福祉費の対前年度増加額149億円（表7・表8）の28%に相当する。いかに障害者福祉費の伸びが大きいかが一目瞭然である。

内訳では、どの年度も医療給付費と介護給付費で支援費全体の70%を占め、これらの経費は、旧制度の支援費を引き継いだものである。またその財源は、一般財源30%，国庫支出金50%，道支出金20%という負担区分は不変である。

児童福祉費も当該期に著しく膨張した経費の一つである。表14をみると、1989年度に132億円であった同費は、30年間で1000億円と7.5倍に膨張した。内訳は総務費と保育所費が合わせて80%と圧倒的である。90年代初頭まで計上されていた母子寮費、児童手当費等は児童福祉総合センター費に統合されている。ま

表12 障害者福祉費の内訳と財源（2006年度）

(100万円)

身体障害者福祉費	504	(6.6)
福祉のまちづくり推進費	79	(1.0)
地下鉄駅エレベーター等整備費	1,012	(13.2)
知的障害者福祉費	140	(1.8)
心身障害者福祉費	3,243	(42.3)
精神障害者福祉費	1,420	(18.5)
児童障害福祉関連事業費	180	(2.3)
障害者福祉費その他も計	7,672	(100.0)
国庫支出金	1,035	(13.5)
市債	996	(13.0)
特定財源その他も計	2,710	(35.3)
一般財源	4,961	(64.7)

出所：「各会計予算説明書」各年度版。

た同費も子ども養成費とともに時代が下るにつれて先細りになっているので、児童福祉費は総務費と保育所費、そして同費を継承して2016年度に新設された子ども子育て支援費の2本立てになる。そのうち保育所費の内訳と財源を示したのが表15である。

同表によると、保育所の運営費として私立保育所運営費が70%と大部分を占めている。この経費は、私立保育所に対する補助金とは別に計上され、保育士等の人件費に対する扶助費である<sup>03</sup>。またその財源は、国庫補助金等の特定財源と市の一般財源がほぼ半々である。

表16が総務費と2015年度から保育所費を継承した子ども・子育て支援費の内訳とその財源である。まず総務費は、児童手当と児童扶養手当が大部分でそのほとんどを国庫支出金

表13 障害者自立支援費の内訳と財源（2006～2017年度）

(100万円)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
自立支援医療給付費	4,817 (22.7)	6,683 (25.3)	7,371 (26.0)	7,714 (25.8)	8,864 (25.5)	10,050 (26.0)	10,983 (25.7)	11,646 (24.2)	11,874 (23.5)	12,817 (23.8)	13,403 (23.7)	13,733 (22.6)
障害者福祉サービス費	8,650 (40.7)	15,650 (59.2)	17,105 (60.3)	18,515 (62.0)	22,159 (63.6)	24,854 (64.3)	28,186 (65.9)	32,975 (68.5)	35,393 (69.9)	37,931 (70.4)	39,810 (70.3)	43,659 (71.7)
介護給付費	7,164 (33.7)	12,840 (48.6)	13,665 (48.2)	14,858 (49.8)	17,372 (49.9)	18,907 (48.9)	21,255 (49.7)	23,063 (47.9)	21,233 (42.0)	21,947 (40.7)	23,392 (41.3)	25,189 (41.4)
地域生活支援事業費	1,274 (6.0)	3,012 (11.4)	2,770 (9.8)	2,599 (8.7)	2,864 (8.2)	2,819 (7.3)	2,785 (6.5)	2,694 (5.6)	2,644 (5.2)	2,596 (4.8)	2,802 (4.9)	2,865 (4.7)
補装具給付費	476 (2.2)	681 (2.6)	613 (2.2)	607 (2.0)	584 (1.7)	670 (1.7)	621 (1.5)	564 (1.1)	384 (0.7)	508 (0.9)	510 (0.8)	
旧障害者支援費	7,192 (33.8)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
旧法施設等運営費	-	417 (1.6)	491 (1.7)	427 (1.4)	347 (1.0)	262 (0.7)	171 (0.4)	139 (0.3)	136 (0.3)	132 (0.2)	110 (0.2)	97 (0.2)
計	21,249 (100.0)	26,445 (100.0)	28,352 (100.0)	29,864 (100.0)	34,820 (100.0)	38,657 (100.0)	42,748 (100.0)	48,166 (100.0)	50,613 (100.0)	53,862 (100.0)	56,635 (100.0)	60,866 (100.0)
一般財源	10,103 (47.5)	9,329 (35.3)	9,897 (34.9)	9,985 (33.4)	11,889 (34.1)	12,805 (33.1)	13,818 (32.3)	15,133 (31.4)	15,782 (31.2)	16,782 (31.2)	17,624 (31.1)	18,823 (30.9)
国庫支出金	7,884 (37.1)	12,017 (45.4)	13,059 (46.1)	13,997 (46.9)	16,074 (46.2)	18,246 (47.2)	20,485 (47.9)	23,365 (48.5)	24,537 (48.5)	26,199 (48.6)	27,488 (48.5)	29,549 (48.5)
道支出金	3,078 (14.5)	5,096 (19.3)	5,393 (19.0)	5,881 (19.7)	6,856 (19.7)	7,605 (19.7)	8,443 (19.8)	9,668 (20.1)	10,292 (20.3)	10,934 (20.3)	11,523 (20.3)	12,493 (20.5)
特定財源その他も計	11,145 (52.4)	17,116 (64.7)	18,454 (65.1)	19,879 (66.6)	22,931 (65.9)	25,851 (66.9)	28,929 (67.7)	33,033 (68.6)	34,830 (68.8)	37,133 (68.9)	39,011 (68.9)	42,042 (69.1)
計	21,249 (100.0)	26,445 (100.0)	28,352 (100.0)	29,864 (100.0)	34,820 (100.0)	38,657 (100.0)	42,748 (100.0)	48,166 (100.0)	50,613 (100.0)	53,862 (100.0)	56,605 (99.9)	60,866 (100.0)
対前年度比	-	24.5	7.2	5.3	16.6	11.0	10.6	12.7	5.1	6.4	5.1	7.5

出所：「各会計予算説明書」各年度版

表14 児童福祉費(子ども福祉費)内訳

(100万円)

	総務費	保育所費	子ども・子育て支援費	児童福祉総合センター費	子ども育成費	児童障害福祉費	母子寮費	児童手当費	精神薄弱児施設費	肢体不自由児教育施設費	特別奨学費	整備・促進費	計
1988	3,136 (23.6)	7,641 (57.6)	-	68 (0.5)	-	-	161 (1.2)	1,631 (12.3)	22 (0.2)	114 (0.9)	16 (0.1)	473 (3.6)	13,268
1989	3,334 (24.6)	7,851 (57.9)	-	73 (0.5)	-	-	162 (1.2)	1,638 (12.1)	23 (0.2)	115 (0.8)	18 (0.1)	330 (2.4)	13,550
1990	3,612 (25.0)	8,427 (58.4)	-	82 (0.6)	-	-	176 (1.2)	1,621 (11.2)	31 (0.2)	120 (0.8)	19 (0.1)	324 (2.2)	14,427
1991	4,123 (26.8)	9,230 (60.0)	-	91 (0.6)	-	-	181 (1.2)	1,557 (10.1)	32 (0.2)	124 (0.8)	21 (0.1)	3 (0.0)	15,374
1992	3,334 (17.6)	10,008 (52.7)	-	5,140 (27.1)	-	496 (2.6)	-	-	-	-	-	-	18,979
1993	2,809 (14.0)	10,405 (51.9)	-	6,539 (32.6)	-	284 (1.4)	-	-	-	-	-	-	20,038
1994	2,490 (13.5)	11,252 (61.0)	-	4,214 (22.8)	-	202 (1.1)	-	-	-	-	-	-	18,460
1995	2,432 (13.1)	11,209 (60.6)	-	4,653 (25.2)	-	204 (1.1)	-	-	-	-	-	-	18,499
1996	2,310 (12.0)	12,114 (62.8)	-	4,655 (24.1)	-	214 (1.1)	-	-	-	-	-	-	19,295
1997	2,437 (12.2)	12,595 (63.1)	-	4,711 (23.6)	-	239 (1.2)	-	-	-	-	-	-	19,964
1998	2,425 (9.9)	13,531 (55.2)	-	4,678 (19.1)	-	1,305 (5.3)	-	-	-	-	-	-	24,526
1999	2,476 (9.4)	14,478 (54.9)	-	5,047 (19.1)	2,570 (9.8)	1,783 (6.8)	-	-	-	-	-	-	26,357
2000	4,060 (14.3)	16,080 (56.5)	-	4,899 (17.2)	3,126 (11.0)	301 (1.1)	-	-	-	-	-	-	28,468
2001	5,750 (19.7)	15,065 (51.6)	-	4,841 (16.6)	3,189 (10.9)	321 (1.1)	-	-	-	-	-	-	29,168
2002	8,876 (27.1)	15,284 (46.6)	-	5,016 (15.3)	3,324 (10.1)	304 (0.9)	-	-	-	-	-	-	32,806
2003	14,635 (37.3)	16,300 (41.6)	-	4,546 (11.6)	3,316 (8.5)	413 (1.1)	-	-	-	-	-	-	39,210
2004	17,479 (40.1)	17,395 (39.9)	-	4,651 (10.7)	3,365 (7.7)	710 (1.6)	-	-	-	-	-	-	43,003
2005	17,736 (39.3)	18,027 (39.9)	-	4,866 (10.8)	3,548 (7.9)	917 (2.0)	-	-	-	-	-	-	45,146
2006	21,249 (45.0)	17,840 (37.8)	-	4,757 (10.1)	3,409 (7.2)	-	-	-	-	-	-	-	47,257
2007	22,849 (46.7)	18,254 (37.3)	-	4,332 (8.8)	3,527 (7.2)	-	-	-	-	-	-	-	48,964
2008	22,349 (45.8)	19,099 (39.1)	-	4,617 (9.5)	3,751 (7.7)	-	-	-	-	-	-	-	48,818
2009	22,497 (43.9)	20,080 (39.2)	-	4,889 (9.5)	3,792 (7.4)	-	-	-	-	-	-	-	51,260
2010	40,165 (55.5)	23,410 (32.3)	-	5,044 (7.0)	3,802 (5.2)	-	-	-	-	-	-	-	72,422
2011	46,890 (58.0)	24,748 (30.6)	-	5,254 (6.5)	3,929 (4.9)	-	-	-	-	-	-	-	80,823
2012	41,988 (55.5)	25,356 (33.5)	-	3,809 (5.0)	4,540 (6.0)	-	-	-	-	-	-	-	75,694
2013	41,721 (53.5)	28,112 (36.0)	-	3,579 (4.6)	4,581 (5.9)	-	-	-	-	-	-	-	77,996
2014	42,788 (52.6)	29,671 (36.5)	-	3,811 (4.7)	5,046 (6.2)	-	-	-	-	-	-	-	81,317
2015	38,083 (44.6)	-	37,576 (44.0)	4,232 (5.0)	5,415 (6.3)	-	-	-	-	-	-	-	85,308
2016	37,513 (39.5)	-	47,182 (49.6)	4,372 (4.6)	6,016 (6.3)	-	-	-	-	-	-	-	95,084
2017	37,683 (37.6)	-	51,338 (51.2)	4,626 (4.6)	6,572 (6.6)	-	-	-	-	-	-	-	100,221

出所:「各会計予算説明書」各年度版

(備考) 児童福祉総合センター費は2003年度までは児童相談所費  
 児童福祉費は、2012年度以降「子ども福祉費」に名称変更  
 子ども育成費は、2011年度までは「少年育成費」

表15 2012~2014年度の保育所費と財源

(100万円)

	2012	2013	2014
保育所運営費	23,496 (92.7)	25,156 (89.5)	27,654 (93.2)
公立保育所運営費	776 (3.1)	803 (2.9)	783 (2.6)
私立保育所運営費	18,902 (74.5)	20,116 (71.6)	21,585 (72.7)
私立保育所運営費等補助金	1,937 (7.6)	2,021 (7.2)	2,572 (8.7)
保育事業費	1,572 (6.2)	1,899 (6.8)	2,336 (7.9)
区子育て支援センター運営費	307 (1.2)	314 (1.1)	375 (1.3)
保育所整備費	1,859 (7.3)	2,956 (10.5)	2,017 (6.8)
保育所費 計	25,356 (100.0)	28,112 (100.0)	29,671 (100.0)
国庫支出金	6,853 (27.0)	7,350 (26.1)	8,143 (27.4)
分担金及負担金	5,069 (20.0)	5,280 (18.8)	5,456 (18.4)
道支出金	1,672 (6.6)	2,675 (9.5)	1,952 (6.6)
特定財源その他も計	14,018 (55.3)	15,867 (56.4)	15,979 (53.9)
一般財源	11,337 (44.7)	12,245 (43.6)	13,691 (46.1)

出所:「各会計予算説明書」各年度版

が賄っている形である。子育て支援費は、施設型給付費が70%を占めるが、これは国庫支出金よりも一般財源の方が多い。施設型給付費とは、表14の運営費と同様、私立保育所に対する補助金である<sup>14)</sup>。

次に老人福祉費の内訳と推移を示したのが表17である。同費は1999年度には264億円を計上していたが、時代が下るにつれて漸減

し、2017年度には91億円にまで落ち込んだ。先の表8でも、保健福祉費において障害者福祉費・児童福祉費・生活保護費のウェイトは増加しているのに対して、老人福祉費のみがそのウェイトを下げていた。また老人福祉費の保健福祉費全体での増減寄与度はほとんどゼロであることはすでに指摘したとおりである(表9)。

老人福祉費は総務費と施設費に二分され、総務費は総括費と在宅高齢者保健対策費、財団法人・札幌市福祉サービス協会への貸付金からなる。

このうち、圧倒的なウェイトを持つのが、総括費のうちの敬老福祉乗車証(いわゆる敬老パス)の交付費と2005年から予算計上された同費の基金造成費である。すなわち、同費は2002年度から老人福祉費総額の30%を超え、2005年度には基金造成費が計上されたことでこの両者で60%に達している。しかもこ

の敬老バス交付費は、年を追うごとに増え続け、他の経費が軒並み減少しているのと対照的である。

ところで、この福祉パスの財源は、いうまでもなく市の一般財源でその税源は市税である。例えば、2017年度の敬老パスの乗車事業費は表16によれば53億7900万円であり、その負担区分は、交通事業者が20%、利用者が10~24.3%、残りの55~70%が市の税負担となっている。また2016年度における交付対象者（70歳以上）は31万1000人、交付者は23万人で交付率は73.6%である。さらにパスの申請額は1~2万円が全体の50%であるが、7万円の申請者が13%もいて利用額の二極化が進んでいる<sup>65</sup>。

敬老バス交付費以外の総括費では、1999年度には約60億円が計上され、その翌年には30億円に半減しつつも、2005年度には9億6600万円の予算が組まれている在宅老人福祉事業費及び老人福祉事業費以外は金額的にはほと

んど見るべきものがない。

そのうち、2005年度の在宅老人福祉事業費9億6600万円の内訳は、在宅介護支援センター74か所の運営事業費5億9700万円、寝たきり老人等への諸サービス（おむつ・入浴・寝具洗濯・訪問理容等）1億7100万円（そのうちおむつサービスで1億6400万円）、福祉サービス協会への補助金1億7500万円、生活支援型ホームヘルプサービス事業費1000万円等である<sup>66</sup>。

在宅老人福祉事業費はその後も減少を続け、そのウェイトが皆無に等しくなった2017年度の在宅老人福祉事業費1200万円の内訳は、認知症支援事業費940万円、在宅老人福祉事業費190万円、生活支援型ショートステイ事業費67万円、認知症家族の孤立防止事業費29万円で、認知症高齢者とその家族に対する支援事業が大部分である<sup>67</sup>。

同じく2017年度の老人福祉事業費1億5300万円（表16）には、老人クラブ活動費補助金

表16 児童福祉総務費・子育て支援費の内訳と財源

(100万円%)

	2015	2016	2017
児童福祉事業総括費	804 (2.1)	874 (2.3)	847 (2.2)
助産施設費	106 (0.3)	112 (0.3)	100 (0.3)
母子生活施設運営費	322 (0.8)	338 (0.9)	412 (1.1)
災害遺児手当支給費	7 (0.0)	6 (0.0)	5 (0.0)
助産施設・母子生活支援施設運営費等補助金	12 (0.0)	12 (0.0)	11 (0.0)
児童福祉事業費	353 (0.9)	401 (1.1)	341 (0.9)
災害遺児基金造成費	3 (0.0)	3 (0.0)	3 (0.0)
特別奨学金支給費	16 (0.0)	16 (0.0)	17 (0.0)
児童手当支給費	27,055 (71.0)	26,834 (71.5)	26,733 (70.9)
児童扶養手当支給費	10,207 (26.8)	9,787 (26.1)	10,086 (26.8)
総務費 計	38,083 (100.0)	37,513 (100.0)	37,683 (100.0)
国庫支出金	22,597 (59.3)	22,353 (59.6)	22,384 (59.4)
道支出金	4,080 (10.7)	4,042 (10.8)	4,020 (10.7)
一般財源	11,301 (29.7)	11,039 (29.4)	11,194 (29.7)
施設運営費	32,751 (87.2)	40,424 (85.7)	44,180 (86.1)
公立施設運営費	1,324 (3.5)	1,370 (2.9)	1,404 (2.7)
施設型給付費	26,283 (69.9)	34,089 (72.3)	37,747 (73.5)
私立施設補助金	5,007 (13.3)	4,805 (10.2)	4,868 (9.5)
私立幼稚園貸付金	40 (0.1)	40 (0.1)	40 (0.1)
施設運営総務費	95 (0.3)	119 (0.3)	121 (0.2)
施設整備費	1,986 (5.3)	2,998 (6.4)	3,025 (5.9)
地域型保育給付費	1,636 (4.4)	2,389 (5.1)	2,891 (5.6)
地域子ども子育て支援事業費	1,202 (3.2)	1,369 (2.9)	1,241 (2.4)
子ども・子育て支援費 計	37,576 (100.0)	47,182 (100.0)	51,338 (100.0)
国庫支出金	9,769 (26.0)	15,100 (32.0)	16,850 (32.8)
道支出金	6,600 (17.6)	7,231 (15.3)	8,337 (16.2)
分担金及負担金	5,070 (13.5)	5,459 (11.6)	4,798 (9.3)
使用料及び手数料	2,028 (5.4)	2,445 (5.2)	2,518 (4.9)
一般財源	13,316 (35.4)	15,755 (33.4)	18,086 (35.2)

出所：「各会計予算説明書」各年度版

4500万円, お年寄り憩いの家運営費補助金2200万円, さっぽろシニア大学運営事業費640万円, 介護職員人材定着事業費590万円, 介護人材確保促進事業費500万円等が充当されている。

同じく表17で, 施設費には老人福祉措置費と施設運営費がある。このうち措置費は2000年度以降大きく減少し, 前年度の10分の1に落ち込んである。福祉施設の運営費では, 軽費老人ホームと休養ホーム, 福祉センター運営管理費が継続的に予算計上されている。これらの3施設のうち, 最も予算額が大きいのが軽費老人ホームで, その運営費は老人福祉費総額の10%を占める。

同表下段の施設整備費とは, 例えば2017年度を例に挙げると, 総額11億7800万円の内訳は, 特別養護老人ホーム新築費補助金5億9200万円, 認知症高齢者グループホーム開設準備経費補助金1億1800万円等である。

結局, 札幌市における老人福祉費の主な用途は, 敬老福祉パス事業費と各種の老人福祉施設の運営費と建設, 改築費ということになる。

2000年度に大きく減額された在宅老人福祉事業費や老人福祉施設措置費を肩代わりしたのが同年成立した介護保険特別会計である。表18にあるとおり, 同特別会計の収支は比較的良好で, 2009~14年度は少額であるが, それ以外の年度は10億以上の収入超過であり, 超過分は財政調整基金(市の貯金)に繰り入れられて特別会計や企業会計の赤字補填に活用される。

表19が2017年度の同特別会計の歳出科目である。保険給付費のうちの介護・介護予防サービス費が総額の約90%とほとんどを占め, 毎年度1100億円が民間の介護サービス業に支払われていることになる。

続いて生活保護費の検討に移ろう。表20が生活保護費の受給者世帯世帯と人員, 及び生活保護扶助費と生活困窮者福祉事業費を合わせた生活保護費総額の推移, そして生活扶助費の内訳である。

まず, 受給者世帯と人員は, 極めて景気感応的であり, 経済成長率が高かった1992年度まで受給者世帯と人員は対前年度比で減少を続けている。しかし市経済がマイナス成長と

表17 老人福祉費の内訳

(100万円 %)

	1999	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2014	2016	2017
老人福祉事業総経費	10,171 (38.5)	6,382 (55.1)	5,591 (52.8)	5,397 (52.9)	6,993 (62.1)	6,121 (61.4)	5,817 (63.3)	6,296 (63.4)	6,515 (68.6)	6,463 (67.2)	5,941 (65.1)	5,643 (61.5)
相談員費	53 (0.2)	36 (0.3)	31 (0.3)	24 (0.2)	19 (0.2)	18 (0.2)	6 (0.1)	6 (0.1)	6 (0.1)	6 (0.1)	6 (0.1)	6 (0.1)
敬老福祉乗車証交付事業費	2,717 (10.3)	2,961 (25.5)	3,345 (31.6)	3,745 (36.7)	4,333 (38.5)	4,378 (43.9)	4,163 (45.3)	4,581 (46.2)	4,676 (49.2)	4,780 (49.7)	5,670 (62.2)	5,379 (58.6)
敬老優待乗車証基金造成費	-	-	-	-	1,028 (9.1)	1,066 (10.7)	1,059 (11.5)	1,320 (13.3)	1,389 (14.6)	1,429 (14.9)	-	-
在宅老人福祉事業費	5,950 (22.5)	2,415 (20.8)	1,514 (14.3)	1,012 (9.9)	966 (8.6)	177 (1.8)	290 (3.2)	47 (0.5)	41 (0.4)	13 (0.1)	12 (0.1)	12 (0.1)
老人福祉事業費	437 (1.7)	437 (3.8)	356 (3.4)	454 (4.5)	477 (4.2)	283 (2.8)	290 (3.2)	255 (2.6)	319 (3.4)	150 (1.6)	160 (1.8)	153 (1.7)
同助成費	102 (0.4)	99 (0.9)	85 (0.8)	87 (0.9)	87 (0.8)	87 (0.9)	82 (0.9)	48 (0.5)	43 (0.4)	43 (0.4)	48 (0.5)	47 (0.5)
介護保険関連事業費	899 (3.4)	432 (3.7)	135 (1.3)	74 (0.7)	80 (0.7)	109 (1.1)	76 (0.8)	35 (0.4)	39 (0.4)	39 (0.4)	42 (0.5)	43 (0.5)
在宅高齢者保健対策費	292 (1.1)	228 (2.0)	201 (1.9)	186 (1.8)	183 (1.6)	23 (0.2)	15 (0.2)	9 (0.1)	7 (0.1)	7 (0.1)	7 (0.1)	7 (0.1)
(財)在宅福祉サービス協会貸付金	-	-	-	369 (3.6)	350 (3.1)	300 (3.0)	200 (2.2)	100 (1.0)	-	-	-	-
総務費 計	10,464 (39.6)	6,611 (57.0)	5,793 (54.7)	5,953 (58.4)	7,526 (66.9)	6,445 (64.7)	6,032 (65.6)	6,405 (64.5)	6,591 (69.4)	6,470 (67.3)	5,948 (65.2)	5,650 (61.6)
老人福祉施設措置費	10,016 (37.9)	3,901 (7.8)	1,170 (11.0)	1,071 (10.5)	1,046 (9.3)	1,060 (10.6)	1,029 (11.2)	929 (9.3)	900 (9.5)	883 (9.2)	852 (9.3)	878 (9.6)
老人福祉施設運営費	2,345 (8.9)	2,022 (17.4)	2,081 (19.6)	2,088 (20.5)	1,916 (17.0)	1,673 (16.8)	1,657 (18.0)	1,508 (15.2)	1,477 (15.6)	1,538 (16.0)	1,468 (16.1)	1,465 (16.0)
軽費老人ホーム運営管理助成費	843 (3.2)	885 (7.6)	907 (8.6)	919 (9.0)	911 (8.1)	904 (9.1)	892 (9.7)	906 (9.1)	900 (9.5)	938 (9.8)	901 (9.9)	901 (9.8)
老人休養ホーム運営管理費	185 (0.7)	185 (1.6)	178 (1.7)	197 (1.9)	203 (1.8)	190 (1.9)	190 (2.1)	91 (0.9)	91 (1.0)	88 (0.9)	82 (0.9)	84 (0.9)
老人福祉センター運営管理費	484 (1.8)	485 (4.2)	487 (4.6)	478 (4.7)	466 (4.1)	440 (4.4)	445 (4.8)	394 (4.0)	407 (4.3)	426 (4.4)	420 (4.6)	417 (4.5)
養老老人ホーム運営管理費	139 (0.5)	138 (1.2)	139 (1.3)	137 (1.3)	139 (1.2)	-	-	-	-	-	-	-
特別養護老人ホーム関係費	364 (1.4)	1 (0.0)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
高齢者生活福祉センター運営管理費	-	15 (0.1)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
生活支援ハウス運営費	(0.0)	(0.0)	53 (0.5)	54 (0.5)	52 (0.5)	52 (0.5)	54 (0.6)	54 (0.5)	54 (0.6)	56 (0.6)	56 (0.6)	56 (0.6)
老人福祉施設助成費	328 (1.2)	309 (2.7)	314 (3.0)	299 (2.9)	145 (1.3)	84 (0.8)	74 (0.8)	61 (0.6)	23 (0.2)	13 (0.1)	7 (0.1)	5 (0.1)
老人福祉施設整備費	3,604 (13.6)	2,056 (17.7)	1,551 (14.6)	1,081 (10.6)	768 (6.8)	788 (7.9)	470 (5.1)	1,091 (11.0)	528 (5.6)	728 (7.6)	848 (9.3)	1,178 (12.8)
施設費 計	15,967 (60.4)	4,980 (43.0)	4,802 (45.3)	4,241 (41.6)	3,732 (33.1)	3,521 (35.3)	3,156 (34.3)	3,521 (35.5)	2,906 (30.6)	3,149 (32.7)	3,172 (34.8)	3,528 (38.4)
老人福祉費 計	26,431 (100.0)	11,592 (100.0)	10,595 (100.0)	10,194 (100.0)	11,258 (100.0)	9,966 (100.0)	9,189 (100.0)	9,926 (100.0)	9,497 (100.0)	9,620 (100.0)	9,120 (100.0)	9,179 (100.0)

出所:「各会計予算説明書」各年度版

なった1996年度以降2004年度までは世帯と人員とも高い伸び率を記録し、その後は落ち着いたかに見えたが、リーマンショック後の2009年度から2012年度にかけて急伸し、その後は頭打ちになる。

ところが、生活扶助費の総額はこれらと違った動きをしている。すなわち、バブル経済最中の1990年度の保護費は対前年度比で10%もの増加を示している一方で、97年度のように、市経済が落ち込んで保護世帯や人員が増加しているにもかかわらず保護費は前年度を下回っている。とはいえ、保護費の総額は多少の例外はあるが2013年度までは一貫して上昇し、特にリーマンショックによる経済の低迷から

か、2009年度からの増加は顕著である。

保護費の大部分は扶助費であり、この動きをみれば市経済の動向と生活保護費、つまり扶助費の関係が判明する。まず、扶助費の内訳と各項目のウェイトをみると、医療扶助が50%弱と最も多く、次に生活費を現金支給する生活扶助費が35%強、住宅扶助が15%であり、このウェイトは当該期にはほとんど不変である。また扶助費の総額も保護費の総額と同じ推移を示すので、扶助費総額の伸びは、これら3費目が同程度に寄与しているといえることができる。ただ、生活扶助費の2009年度からの急伸は、リーマンショック後に低所得者層の生活困難が加速したとみることでよい。その他、介護扶助費は金額的には僅少であるが、徐々にそのウェイトを高めているのも注目に値する。また、きわめて少額ではあるが、2014年度から登場する就労自立支援金の計上も生活保護費の削減にどの程度の効果があるのかが今後注目される。

最後に、表21によって健康衛生費の内訳を検討する。同費は、1998年度まで衛生費として独立していたが、翌99年度から保健衛生費として保健福祉費に組み込まれ、2003年度か

表18 介護保険特別会計収支 (100万円)

	歳入	歳出	収入超過額 (基金繰入額)
2005	79,491	78,873	618
2006	82,815	81,141	1,674
2007	87,496	85,810	1,686
2008	89,182	87,704	1,478
2009	94,136	93,897	239
2010	98,955	98,561	394
2011	102,957	102,949	8
2012	108,319	108,290	29
2013	114,685	114,407	278
2014	121,289	121,256	33
2015	127,022	125,907	1,115

出所：「札幌市財政統計」2017年、21頁。

表19 介護保険会計歳出 (100万円 %)

	2012		2013		2014		2015		2016	
保険給付費	104,109	(95.3)	110,482	(95.7)	118,852	(95.9)	125,729	(95.4)	126,379	(95.4)
介護・介護予防サービス費	96,726	(88.6)	102,982	(89.2)	110,857	(89.4)	117,659	(89.2)	118,150	(89.1)
特定入所者介護サービス等費	3,533	(3.2)	3,842	(3.3)	4,145	(3.3)	4,099	(3.1)	4,055	(3.1)
高額サービス費	2,643	(2.4)	2,356	(2.0)	2,404	(1.9)	2,579	(2.0)	2,789	(2.1)
住宅改修費	521	(0.5)	550	(0.5)	647	(0.5)	621	(0.5)	567	(0.4)
高額医療合算サービス費	366	(0.3)	329	(0.3)	401	(0.3)	404	(0.3)	459	(0.3)
福祉用具購入費	187	(0.2)	281	(0.2)	243	(0.2)	197	(0.1)	186	(0.1)
審査支払手数料	116	(0.1)	124	(0.1)	137	(0.1)	151	(0.1)	152	(0.1)
特例サービス費	14	(0.0)	15	(0.0)	14	(0.0)	15	(0.0)	16	(0.0)
地域支援事業費	1,758	(1.6)	1,899	(1.6)	1,963	(1.6)	2,066	(1.6)	2,239	(1.7)
地域包括支援センター	905	(0.8)	1,020	(0.9)	1,051	(0.8)	1,102	(0.8)	1,156	(0.9)
介護予防センター	343	(0.3)	343	(0.3)	344	(0.3)	345	(0.3)	347	(0.3)
おむつサービス	254	(0.2)	251	(0.2)	266	(0.2)	274	(0.2)	310	(0.2)
配食サービス	132	(0.1)	133	(0.1)	124	(0.1)	116	(0.1)	130	(0.1)
安心コール事業	-		21	(0.0)	49	(0.0)	76	(0.1)	79	(0.1)
通所型介護予防事業	41	(0.0)	43	(0.0)	37	(0.0)	37	(0.0)	38	(0.0)
訪問型介護予防事業	26	(0.0)	21	(0.0)	17	(0.0)	16	(0.0)	14	(0.0)
介護サポートポイント事業	-		9	(0.0)	12	(0.0)	12	(0.0)	12	(0.0)
成年後見制度利用支援事業	2	(0.0)	4	(0.0)	4	(0.0)	7	(0.0)	9	(0.0)
高齢者健康入浴推進事業	5	(0.0)	5	(0.0)	6	(0.0)	6	(0.0)	6	(0.0)
高齢者口腔ケア研修事業	3	(0.0)	3	(0.0)	3	(0.0)	3	(0.0)	3	(0.0)
生活支援型ショートステイ	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	0	(0.0)	-	
介護保険特別会計その他も計	109,208	(100.0)	115,467	(100.0)	123,961	(100.0)	131,838	(100.0)	132,540	(100.0)

出所：「札幌市の高齢者保健福祉」平成28年度版。(札幌市公文書館所蔵)

ら健康衛生費に名称が変わっている。

内訳をみると、後期高齢者事業費が全体の約半額を占め、医療助成費と予防衛生費がそれに続く。さらに同表の2017年度の総務費1849百万円、予防衛生費97億900万円、生活衛生費17億6600万円の内訳を同年度の『予算説明書』によって調べると、総務費には夜間急病センター運営管理費8億7300万円と救急医療対策費6億300万円が、予防衛生費には、感染症予防費45億7700万円、母子健康対策費26億3300万円、健康増進対策費13億1600万円、生活衛生費には火葬場運営管理費12億9300万円がそれぞれ含まれる。

また2017年度の医療助成費101億3700万円のうち事務費を除いた助成費は92億6700万円であり、その全額が扶助費として計上されている。後期高齢者事業費217億4800万円のう

ち健康診断費3億400万円を除いた214億4400万円が療養給付負担金であり、全額が一般財源で賄われている<sup>8)</sup>。

結局、札幌市財政の保健福祉費においては、生活扶助費をはじめ、障害者介護給付費、児童手当等、経費の性質としては扶助費の支出額が極めて大きい。リーマンショック後、こうした扶助費が一般会計全体でどのようなウェイトを占めているかを見たのが表22である。人件費、公債費、補助費が軒並みそのウェイトを落としているのに対して、扶助費はそのウェイトが他項目と比較して極めて高く、しかも一貫して上昇を続けている。反対に当初そのウェイトが扶助費に次いで高かった人件費は、2017年度を除いて下がり続け、市財政は人件費を抑制扶助費を捻出していることになる。さらに表23は扶助費を生活保護、児童

表20 生活保護費内訳

(100万円%)

	世帯	人員	市経済成長率	生活保護費	生活保護扶助費計	生活扶助費	住宅扶助費	教育扶助費	医療扶助費	介護扶助費	就労自立給付金	生活困窮者福祉事業費
1988	226,839	412,101	-	47,118	46,348	16,833 (36.3)	5,020 (10.8)	478 (1.0)	23,765 (51.3)	-	-	713
1989	227,684	0.4 408,931 -0.8	-	44,493 -5.6	43,550	16,508 (37.9)	5,200 (11.9)	456 (1.0)	21,117 (48.5)	-	-	651
1990	224,615	-1.3 402,186 -1.6	-	48,963 10.0	47,692	16,815 (35.3)	5,140 (10.8)	439 (0.9)	25,015 (52.5)	-	-	699
1991	219,980	-2.1 386,625 -3.9	5.0	46,076 -5.9	45,262	16,275 (36.0)	5,100 (11.3)	441 (1.0)	23,158 (51.2)	-	-	718
1992	216,792	-1.4 368,007 -4.8	2.5	47,039 2.1	46,122	16,034 (34.8)	4,996 (10.8)	388 (0.8)	24,378 (52.9)	-	-	809
1993	220,146	1.5 352,704 -4.2	3.3	49,054 4.3	47,435	16,605 (35.0)	4,981 (10.5)	383 (0.8)	25,094 (52.9)	-	-	868
1994	226,087	2.7 358,049 1.5	3.1	50,271 2.5	49,298	17,052 (34.6)	5,340 (10.8)	367 (0.7)	26,162 (53.1)	-	-	854
1995	229,396	1.5 358,686 0.2	3.7	54,566 8.5	53,592	18,487 (34.5)	5,793 (10.8)	384 (0.7)	28,532 (53.2)	-	-	851
1996	233,290	1.7 360,540 0.5	1.7	57,023 4.5	56,071	18,336 (32.7)	5,781 (10.3)	366 (0.7)	31,168 (55.6)	-	-	823
1997	241,940	3.7 372,240 3.2	-0.5	56,723 -0.5	55,730	18,873 (33.9)	5,948 (10.7)	361 (0.6)	30,141 (54.1)	-	-	863
1998	258,119	6.7 397,705 6.8	-0.4	60,171 6.1	59,169	20,205 (34.1)	6,301 (10.6)	384 (0.6)	31,840 (53.8)	-	-	868
1999	276,721	7.2 427,806 7.6	-0.2	65,618 9.1	64,064	23,185 (36.2)	6,537 (10.2)	400 (0.6)	33,471 (52.2)	-	-	859
2000	296,175	7.0 459,094 7.3	0.1	65,512 -0.2	64,678	23,778 (36.8)	7,236 (11.2)	429 (0.7)	32,140 (49.7)	582 (0.9)	-	696
2001	315,770	6.6 487,125 6.1	-1.0	73,419 12.1	72,573	26,542 (36.6)	8,315 (11.5)	462 (0.6)	36,323 (50.1)	453 (0.6)	-	713
2002	338,291	7.1 521,017 7.0	-0.7	77,524 5.6	76,627	28,620 (37.3)	9,060 (11.8)	503 (0.7)	37,313 (48.7)	601 (0.8)	-	762
2003	363,803	7.5 558,675 7.2	0.8	83,102 7.2	82,169	30,854 (37.5)	9,902 (12.1)	534 (0.6)	39,524 (48.1)	822 (1.0)	-	803
2004	384,579	5.7 586,924 5.1	0.3	89,622 7.8	88,734	32,593 (36.7)	11,058 (12.5)	577 (0.7)	43,052 (48.5)	881 (1.0)	-	762
2005	401,516	4.4 607,655 3.5	0.3	93,001 3.8	92,097	32,531 (35.3)	11,752 (12.8)	596 (0.6)	45,114 (49.0)	1,155 (1.3)	-	781
2006	413,581	3.0 620,395 2.1	-1.3	93,976 1.0	93,145	32,417 (34.8)	12,345 (13.3)	637 (0.7)	45,564 (48.9)	1,233 (1.3)	-	788
2007	425,603	2.9 632,427 1.9	0.6	91,792 -2.3	91,004	32,238 (35.4)	12,830 (14.1)	608 (0.7)	43,085 (47.3)	1,242 (1.4)	-	991
2008	445,620	4.7 654,745 3.5	-2.3	92,816 1.1	91,824	31,997 (34.8)	13,181 (14.4)	594 (0.6)	43,693 (47.6)	1,272 (1.4)	-	642
2009	488,412	9.6 714,363 9.1	-1.0	98,996 6.7	98,353	33,658 (34.2)	14,019 (14.3)	580 (0.6)	47,167 (48.0)	1,733 (1.8)	-	992
2010	44,485	- 64,644 -	0.6	113,852 15.0	112,860	38,894 (34.5)	15,851 (14.0)	899 (0.8)	54,178 (48.0)	1,470 (1.3)	-	1,219
2011	47,716	7.3 68,941 6.6	1.4	123,978 8.9	122,758	46,501 (37.9)	17,176 (14.0)	933 (0.8)	54,745 (44.6)	1,693 (1.4)	-	1,130
2012	50,536	5.9 72,566 5.3	0.4	129,518 4.5	128,388	45,740 (35.6)	19,563 (15.2)	953 (0.7)	59,176 (46.1)	1,684 (1.3)	-	1,244
2013	52,133	3.2 74,117 2.1	-2.4	137,402 6.1	136,157	48,279 (35.5)	20,383 (15.0)	984 (0.7)	63,472 (46.6)	1,815 (1.3)	-	1,294
2014	53,010	1.7 74,588 0.6	0.7	136,446 -0.7	135,151	47,621 (35.2)	20,614 (15.3)	950 (0.7)	62,695 (46.4)	1,860 (1.4)	167	1,294
2015	53,714	1.3 74,564 0.0	...	133,373 -2.3	131,650	44,806 (34.0)	20,475 (15.6)	920 (0.7)	62,331 (47.3)	1,878 (1.4)	27	1,723
2016	54,306	1.1 73,723 -1.1	...	133,693 0.2	132,569	44,352 (33.5)	20,647 (15.6)	879 (0.7)	63,547 (47.9)	2,000 (1.5)	40	1,124
2017	54,641	0.6 73,236 -0.7	...	130,380 -2.5	129,237	42,362 (32.8)	20,709 (16.0)	864 (0.7)	62,080 (48.0)	2,101 (1.6)	25	1,142

出所：『各会計予算説明書』各年度版、扶助費の内訳は『局別施策の概要』各年度版。(札幌市公文書館所蔵)(備考)

①世帯と人員は「札幌市統計書」各年度版による。2010年度以降の単位は月平均。2017年度は4月～9月の平均。

②総務費と施設費の他に、1988～1990年度には、整備費が24・30・26百万円、1989～1990年度には、「あけぼの荘改築費継続費」が、228・510百万円計上されている。

③生活保護扶助費には、表に掲げた各種の扶助費の他に、「その他扶助費」と「事務費」がある。

④世帯・人員・生活保護費の右側は対前年度増減率。

バブル経済崩壊後における札幌市の福祉予算

表21 健康衛生費内訳

(100万円%)

	総務費	予防衛生費	生活衛生費	衛生研究所費	高等看護学院費	医療助成費	後期高齢者事業費	計
1999	437 (6.9)	4,756 (74.9)	755 (11.9)	289 (4.5)	114 (1.8)	-	-	6,354
2000	433 (6.1)	5,223 (73.2)	842 (11.8)	529 (7.4)	109 (1.5)	-	-	7,138
2001	433 (5.9)	5,262 (71.5)	1,279 (17.4)	281 (3.8)	103 (1.4)	-	-	7,360
2002	1,334 (6.2)	6,104 (28.2)	1,552 (7.2)	269 (1.2)	102 (0.5)	12,301 (56.8)	-	21,664
2003	1,784 (7.9)	6,710 (29.6)	811 (3.6)	250 (1.1)	98 (0.4)	12,993 (57.4)	-	22,648
2004	1,172 (5.3)	6,578 (29.7)	665 (3.0)	247 (1.1)	96 (0.4)	13,417 (60.5)	-	22,179
2005	1,146 (5.2)	6,555 (29.8)	884 (4.0)	228 (1.0)	90 (0.4)	13,101 (59.5)	-	22,006
2006	1,162 (5.2)	6,520 (28.9)	1,827 (8.1)	226 (1.0)	52 (0.2)	12,733 (56.5)	-	22,523
2007	1,168 (5.0)	5,921 (25.3)	2,341 (10.0)	215 (0.9)	35 (0.1)	13,749 (58.7)	-	23,432
2008	1,195 (3.6)	4,646 (14.0)	3,344 (10.0)	213 (0.6)	-	10,573 (31.8)	13,307 (40.0)	33,279
2009	1,328 (3.9)	5,569 (16.4)	1,686 (5.0)	199 (0.6)	-	9,792 (28.8)	15,456 (45.4)	34,033
2010	1,328 (3.9)	5,675 (16.6)	1,752 (5.1)	194 (0.6)	-	9,282 (27.2)	15,879 (46.5)	34,112
2011	1,322 (3.3)	8,622 (21.8)	1,690 (4.3)	204 (0.5)	-	9,610 (24.3)	18,097 (45.8)	39,547
2012	1,317 (3.4)	7,572 (19.5)	1,709 (4.4)	176 (0.5)	-	9,561 (24.7)	18,411 (47.5)	38,748
2013	1,417 (3.5)	7,579 (19.0)	1,804 (4.5)	179 (0.4)	-	9,819 (24.6)	19,185 (48.0)	39,985
2014	1,450 (3.6)	7,543 (18.5)	1,691 (4.1)	179 (0.4)	-	9,764 (23.9)	20,163 (49.4)	40,793
2015	1,455 (3.4)	8,303 (19.7)	1,862 (4.4)	183 (0.4)	-	9,772 (23.1)	20,651 (48.9)	42,229
2016	1,544 (3.5)	9,634 (21.9)	1,860 (4.2)	194 (0.4)	-	9,658 (21.9)	21,123 (48.0)	44,016
2017	1,849 (4.1)	9,709 (21.4)	1,766 (3.9)	183 (0.4)	-	10,137 (22.3)	21,748 (47.9)	45,395

出所：「各会計予算説明書」各年度版。  
 (備考) 健康衛生費は、2002年度まで保健衛生費。

表22 一般会計性質別予算

(100万円%)

	扶助費	人件費	公債費	補助費	繰出金	普通建設事業費	その他とも計
2008	174,443 (22.5)	114,071 (14.7)	101,264 (13.0)	81,911 (10.6)	47,982 (6.2)	69,197 (8.9)	776,200
2009	182,745 (23.2)	113,038 (14.3)	97,830 (12.4)	68,000 (8.6)	60,604 (7.7)	69,331 (8.8)	788,000
2010	220,757 (26.8)	109,257 (13.3)	100,504 (12.2)	66,537 (8.1)	58,724 (7.1)	66,671 (8.1)	822,900
2011	242,963 (28.1)	105,208 (12.1)	95,541 (11.0)	66,769 (7.7)	61,449 (7.1)	73,642 (8.5)	865,923
2012	247,888 (29.1)	101,234 (11.9)	96,527 (11.3)	64,992 (7.6)	64,106 (7.5)	78,719 (9.2)	852,200
2013	263,372 (30.9)	99,685 (11.7)	90,959 (10.7)	65,234 (7.7)	65,293 (7.7)	74,244 (8.7)	852,400
2014	267,601 (30.2)	96,234 (10.9)	88,514 (10.0)	64,488 (7.3)	66,512 (7.5)	105,034 (11.9)	884,750
2015	274,545 (30.5)	98,320 (10.9)	87,599 (9.7)	63,695 (7.1)	71,224 (7.9)	101,277 (11.2)	901,037
2016	291,384 (31.1)	95,412 (10.2)	85,031 (9.1)	63,124 (6.7)	71,206 (7.6)	129,168 (13.8)	936,550
2017	296,693 (29.8)	166,843 (16.7)	81,698 (8.2)	63,846 (6.4)	71,452 (7.2)	112,113 (11.3)	996,500

出所：「札幌市財政統計」2017年度版。

表23 扶助費内訳

(億円)

	生活保護	児童福祉	障害福祉	その他とも計
2008	918 (52.9)	423 (24.4)	270 (15.6)	1,736
2009	984 (54.0)	424 (23.3)	286 (15.7)	1,823
2010	1,131 (51.4)	606 (27.5)	340 (15.4)	2,202
2011	1,231 (48.8)	684 (27.1)	379 (15.0)	2,525
2012	1,287 (52.0)	608 (24.6)	450 (18.2)	2,474
2013	1,364 (51.9)	614 (23.4)	520 (19.8)	2,629
2014	1,353 (50.7)	627 (23.5)	554 (20.8)	2,668
2015	1,317 (48.0)	690 (25.1)	604 (22.0)	2,745
2016	1,326 (46.0)	773 (26.8)	651 (22.6)	2,881
2017	1,293 (43.7)	822 (27.8)	708 (23.9)	2,958

出所：「予算の概要」平成24年度・平成29年度  
 (備考) その他には、医療助成等がある。

福祉、障害福祉の3つに区分してそのウェイトの推移を見たものである。生活保護費が全体の半分であり、残りを児童福祉と障害福祉が半分ずつ分け合っている。そのうち生活保護費は徐々にそのウェイトを下けているのに対して、児童福祉と障害福祉のウェイトは上昇傾向であるのが見てとれる。

以上のように、市の福祉予算は、障害者の

自立支援費、子ども手当や保育園補助等の少子化対策費、生活保護費、敬老パス交付事業等が基幹となっているが、近年新規に計上される予算科目にはどのようなものがあるのかをみよう。

市が市民向けに発行する広報誌である『予算の概要』によれば、子育て支援費の新規事業として2010年度には認定こども園整備補助2億9500万円、家庭的保育事業調査費100万円、ビブワクチン接種費3700万円が予算化されている。

翌11年度は私立認定保育園整備費補助25億1400万円、家庭的保育事業3400万円の2項目が、12年度は私立保育園の預かり保育と認可外保育施設に対する運営支援事業がそれぞれ2400万円と6700万円計上された。

こうした子育て支援費は、南区保育子育て

支援センター整備費(13年度・300万円)、5歳児健康相談事業(14年度・1500万円)、市立保育園預かり保育支援費(14年度・2800万円)、保育士支援事業費(16年度・1300万円)、都心部常設キッズサロン整備費(同・2000万円)、子どもの居場所づくり促進事業費(200万円・17年度)へと続いている。

加えて、2016年度予算では、子ども貧困対策計画策定対策費700万円、母子生活支援施設改築補助金400万円、ひとり親家庭高卒認定試験合格支援事業500万円、児童相談体制強化事業費300万円)が計上されており、近年の子育て支援予算は保育施設の増加費用のみならず、生活支援にまで領域を広げていることが窺える。

障害者福祉費では、重症心身障害者受け入れ促進事業費(12年度・4500万円)、虐待防止センター運営事業(同・500万円)、精神科救急医療体制整備事業費(13年度・1100万円)、障害者地域生活支援拠点整備事業費(16年度・300万円)、同地域支援マネジメント事業費(同・300万円)、手話・障害者コミュニケーション促進事業費(同・100万円)が予算化され、障害者福祉が手厚くなっている。

老人福祉費の新規予算は、2016年度に高齢者の社会参加支援検討費400万円、17年度には介護養老型医療施設転換整備事業費補助3000万円、特養老人ホーム改修整備費3億8900万円が計上されている。

このように、近年の市の福祉予算は子育て支援と障害者福祉の拡充が重点化されている。

## 結びにかえて

低迷する市税収入と膨張し続ける扶助費。これがバブル経済の崩壊後の市財政の運営を難しくしてきた2つの要因である。市経済においては、パートと女性労働に支えられるサービス・卸小売業のウェイトが高く、しかもこれらの業種では雇用と所得のトレードオフが

続き、低賃金労働が拡大再生産して格差を生みだしている。この低所得と市税収入の低下という悪循環を断ち切るためには、生産性の高い産業構造への転換を図りつつ、新産業や新しい分野のサービス業の雇用を創出するしかない。また市財政では、かなりの分野で国の補助に依存して福祉政策を行なっている。その意味では市が独自に実施できる福祉政策の選択肢はそう多くない。したがって、労働者の所得を底上げしつつ高額所得者に対する課税を強化して所得の再分配を強化することが国と市双方の経済財政政策の緊急課題であるといえよう。

- 
- (1) 現在の札幌市の行政機構では、局が最上級の機構である。この計算を行なっている「街づくり政策局」はそれまでの「市長政策室」が局に格上げされたものであり、市民経済計算のデータが市の都市計画の参考になっていると判断できる。
  - (2) この期間の札幌市長は、板垣武四(～1991年・71年就任)、桂信雄(1991年～2003年)、上田文雄(2003～2015年)である。したがって、バブル経済崩壊後の市財政の運営に苦慮したのが桂と上田である。なお、2015年に就任した現市長秋元克広の財政運営は、いわゆる「アベノミクス」効果によって市内総生産と個人消費が回復し、市税が増加するか否かにかかっているといえよう。
  - (3) 『札幌市民経済計算年報』平成24年度版、6頁。
  - (4) 須藤時仁・野村容康『日本経済の構造変化』(岩波書店、2014年)、75頁。
  - (5) 「平成29年度予算の概要」66～67頁。
  - (6) 「予算の概要について」2003年度、9頁。
  - (7) 「平成22年度予算の概要」8頁。
  - (8) 「平成26年度 私たちの市税」(札幌市発行の市民向けパンフレット)、15、29頁。
  - (9) 前掲「予算の概要について」2003年度、2～3頁。
  - (10) 「平成16年度予算の概要」3頁。
  - (11) 総務省『地方財政白書』(平成27年度)によれば、これら福祉関係5費のうち、健康衛生

費を除いた4費の全国の市町村財政におけるウェイトは、2010～2015年度で、社会福祉費23.3%→22.5%→23.4%→23.6%→25.1%→25.7%、老人福祉費18.7%→18.4%→18.3%→18.1%→18.2%→17.9%、児童福祉費38.0%→36.9%→35.5%→35.3%→35.7%→36.0%、生活保護費19.9%→19.6%→20.0%→19.9%→19.2%→18.8%と推移している。『白書』のデータには健康衛生費が含まれていないので厳密な比較にはならないが、表8と比較すると、札幌市では生活保護費のウェイトが突出して高く、老人福祉費のウェイトが低いことが伺える。札幌市における生活保護費のウェイトが全国的にも高いという点については、『北海道新聞』2006年2月10日付の「〈市民と政治 06年度予算-見る考える〉中 専門家の見方 見えぬ将来ビジョン」と題する記事で、人口に占める生活保護費受給者の割合が政令指定市では大阪市に次いで2番目多いと指摘されている。

- (12) 『各会計予算説明書』2005年度，98～101頁。
- (13) 『各会計予算説明書』（平成26年度）によれば，私立保育所運営費215億8500万円に対して，扶助費として218億6800万円が支出されている。
- (14) 『各会計予算説明書』（平成29年度）によれば，施設型給付費377億4700万円に対して，扶助費として409億6000万円が支出されている。
- (15) 札幌市「敬老福祉乗車証の事業概要」（2017年）。
- (16) 『局別施策の概要』2005年度，51頁。
- (17) 『局別施策の概要』2017年度，47頁。
- (18) 以上，2017年度の健康衛生費の内訳は、『各会計予算説明書』2017年度，104～109頁による。

#### （付記）

本稿作成にあたっては、札幌市公文書館の榎本洋介氏と閲覧室の方々には資料の閲覧に便宜をはかっていただき、厚別区役所の梶浦紗氏には資料の提供をうけた。記して謝意を表したい。

